

INFORME AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

**ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**AUDITORÍA COOPERATIVA GLOBAL SOBRE ACCIONES DE
ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CCAA) – EROSIÓN COSTERA**

Período abarcado por la auditoría:

Del 2018 al 2023

**CGR-CDMA No. 030
NOVIEMBRE 2024**

**AUDITORÍA COOPERATIVA GLOBAL SOBRE ACCIONES DE
ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CCAA) – EROSIÓN COSTERA**

| | |
|--|---|
| Contralor General de la República | Carlos Hernán Rodríguez Becerra |
| Vicecontralor General de la República | Carlos Mario Zuluaga Pardo |
| Contralora Delegada para el Medio Ambiente | Ada América Millares Escamilla |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Lucía Mazuera Romero |
| Director de Estudios Sectoriales | Maria Angélica Guerra López |
| Ejecutiva de Auditoría: | Maria Fernanda Rojas Castellanos |
| Supervisora | Lina María Ramírez Riaño |
| Líder de auditoría | Diego Mauricio Riaño Suárez |
| Auditores | Diana Milena Lara Díaz Camilo Andrés Escobar Oviedo Cesar Nicolas Martelo Jimenez |

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES..... | 7 |
| 1. Objetivos y preguntas de la auditoría..... | 8 |
| 1.1.1 Objetivo general | 8 |
| 1.1.2 Objetivos específicos | 8 |
| 1.2 Preguntas de Auditoría | 9 |
| 1.3 Alcance..... | 9 |
| 1.4 Metodología..... | 9 |
| 1.5 Concepto sobre el desempeño..... | 10 |
| 1.6 Relación de Hallazgos..... | 11 |
| 1.7 Plan de Mejoramiento..... | 11 |
| 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 12 |
| Pregunta de auditoría No. 1..... | 12 |
| Pregunta de auditoría No. 2..... | 75 |
| Pregunta de auditoría No. 3..... | 80 |
| 3. CONCLUSIONES..... | 88 |
| 4. ANEXOS | 90 |

INTRODUCCIÓN

La Auditoría Cooperativa Global sobre las acciones de adaptación al cambio climático es una iniciativa de la INTOSAI Development Initiative (IDI) que busca evaluar de manera independiente la gestión de los gobiernos ante desafíos críticos como la erosión costera, en la cual participan alrededor de 11 países de América Latina y el Caribe, así como 49 a nivel global. Este trabajo siguió la metodología de Auditoría Colaborativa establecida por la IDI, y se aplicaron las guías y normas establecidas por la Contraloría General de la República (CGR) para este tipo de ejercicios de fiscalización.

La erosión costera fue seleccionada como tema central, dado que Colombia cuenta con más de 3.200 km de costas en los océanos Pacífico y Atlántico, así como territorios insulares. Estudios recientes indican que, para el año 2100, la Costa Caribe podría perder hasta 23.070 hectáreas, y la costa pacífica, 26.117 hectáreas de línea costera, por lo que este fenómeno representa una seria amenaza para la sostenibilidad de estas zonas en el país¹.

Es evidente que el cambio climático ha exacerbado este fenómeno, generando eventos climáticos extremos que contribuyen a la pérdida de terrenos costeros, poniendo en riesgo la seguridad de comunidades costeras, infraestructura y viviendas, así como los ecosistemas presentes en la zona. Asimismo, la erosión afecta negativamente la economía local, perjudicando actividades esenciales como el turismo y la pesca, que son fuentes significativas de ingresos para muchas de estas comunidades costeras².

En este contexto, resulta necesario implementar medidas de adaptación y mitigación, entre las que se encuentran la construcción de obras de protección costera, la restauración y conservación de manglares y otros ecosistemas marino-costeros, y la promoción de prácticas sostenibles para el desarrollo de infraestructuras en zonas costeras. Lo anterior, acompañado de políticas adecuadas de ordenamiento territorial, que limiten la ocupación en territorios vulnerables a este fenómeno³.

La CGR reconoce la necesidad de auditar la gestión de las entidades gubernamentales encargadas de la adopción e implementación de mecanismos de adaptación a los efectos de la erosión costera causados por el cambio climático, para el periodo comprendido entre los años 2018 a 2023, por lo que en la presente auditoría se revisó la implementación de las medidas de adaptación según lo establecido en el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC),

¹ IDEAM, PNUD, Minambiente, DNP, & Cancillería. (2017). *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a La Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático*. http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023731/TCNCC_COLOMBIA_CMNUCC_2017_2.pdf

² Minambiente. (2018). *Resumen Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³ DDSVCA-CGR. (2020). *Estudio Ambiental Estratégico sobre el estado del arte del fenómeno de erosión costera en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y recomendaciones en el marco del control y la vigilancia fiscal*. Contraloría General de la República.

así como las inversiones y resultados obtenidos por las entidades responsables. Además, se verificó la gestión adelantada para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas, bajo el enfoque inclusivo del principio de “no dejar a nadie atrás”.

El Plan Maestro de Erosión Costera, publicado en el año 2017, tiene como objetivo desarrollar una visión y estrategia nacional a largo plazo, integral y sostenible, con un respaldo técnico, financiero e institucional adecuado, para prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia. Este plan pretendió abordar de manera holística los problemas de erosión, asignando responsabilidades claras a las entidades y agentes institucionales, tanto a nivel local como regional; en él se plantearon acciones puntuales en 20 puntos críticos de erosión, localizados en la Costa Pacífica (6), la Costa Caribe (12) y el territorio insular (2), específicamente en la isla de San Andrés.

Con el propósito de obtener una aproximación detallada sobre las dinámicas territoriales en las diferentes regiones del país, se seleccionaron áreas teniendo en cuenta el grado de amenaza por erosión costera, así como las intervenciones reportadas en cada una de estas zonas; para lo cual se llevaron a cabo tres vistas de campo, una en la zona pacífica (Bahía Solano y Nuquí, en Chocó), una segunda en la zona Caribe (Cartagena, en Bolívar, y San Bernardo del Viento, en Córdoba) y una tercera en la zona insular (San Andrés).

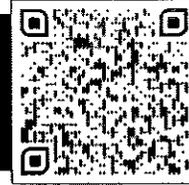
El presente informe se estructura de acuerdo con el desarrollo de las preguntas de auditoría planteadas de la planeación. En el marco del principio de la gobernanza, la primera pregunta de auditoría analiza las acciones de las instituciones públicas involucradas en la implementación del Plan y su contribución para lograr una gestión eficiente en la adaptación a los efectos de la erosión costera agudizada por el cambio climático. La segunda pregunta de auditoría, por su parte, se enfoca en las inversiones realizadas por las entidades responsables en la implementación de acciones para controlar la erosión costera, identificando la disponibilidad y uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

La tercera pregunta de auditoría, bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás”, examina la gestión adelantada por las entidades gubernamentales para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas de adaptación, evaluando si dichas intervenciones han contribuido a resolver las necesidades de poblaciones más vulnerables o marginadas, asegurando su inclusión en los procesos de toma de decisiones.

Por último, las conclusiones y recomendaciones presentadas ofrecen un panorama integral que puede guiar a los formuladores de políticas en la implementación de acciones efectivas para enfrentar la problemática de la erosión costera. Es fundamental priorizar estrategias que no solo mitiguen los

efectos adversos de este fenómeno, sino que también fomenten la sostenibilidad y la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades afectadas. La coordinación interinstitucional, la asignación eficiente de recursos y la participación de todos los actores son elementos clave para lograr un impacto positivo y duradero. Solo a través de un enfoque colaborativo y proactivo se podrá garantizar un futuro más sostenible para los territorios costeros colombianos, protegiendo tanto su riqueza natural como el bienestar de sus habitantes.

Escanea este código QR para acceder al contenido multimedia de la *Auditoría Cooperativa Global sobre acciones de Adaptación al Cambio Climático (CCAA) – erosión costera 2018-2023, Colombia*



1. CARTA DE CONCLUSIONES

87111,

Doctora
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Bogotá D. C.

Cordial saludo,

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2023–2024, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, realizó una Auditoría Global sobre las Acciones de Adaptación al Cambio Climático en relación con la erosión costera y el aumento del nivel del mar durante el periodo 2018–2023. Esta auditoría evalúa los principios de gestión fiscal como son la economía, eficiencia y eficacia con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por el administrador en las actividades y procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada por la entidad analizada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado. Por su parte, es obligación de la CGR expresar con independencia un informe integral que contenga el concepto sobre el desempeño de las disposiciones aplicables en el asunto auditado, fundamentado en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA), las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) (la ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 300 Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño), y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República de Colombia. Estas normas exigen que la auditoría sea planificada y ejecutada para obtener una seguridad razonable para fundamentar el presente informe.

En este ejercicio de fiscalización, se auditó la gestión de las entidades gubernamentales en la adopción e implementación de mecanismos de adaptación a los efectos de la erosión costera provocada por el cambio climático

durante el periodo 2018–2023, tomando como referencia el Plan Maestro de Erosión Costera formulado en 2017. Se evaluaron las acciones realizadas por las diferentes instituciones públicas implicadas, así como las inversiones y resultados obtenidos, y los mecanismos de participación establecidos para los diferentes actores sociales durante la formulación y ejecución de dichas medidas de adaptación.

La CGR atendiendo el mandato constitucional, priorizo el tema y desarrolló una auditoría de desempeño con el fin de evaluar la gestión en la adaptación a la erosión costera.

1. Objetivos y preguntas de la auditoría

1.1.1 Objetivo general

Auditar la gestión de las entidades gubernamentales en la adopción e implementación de los mecanismos de adaptación a los efectos de la erosión costera causada por el cambio climático (2018 – 2023) según lo establecido en el Plan Maestro de Erosión Costera.

1.1.2 Objetivos específicos

1. Auditar las acciones y la articulación de las diferentes instituciones públicas involucradas en la gestión para la adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático.
2. Auditar las inversiones y sus resultados obtenidos por las entidades responsables en la implementación de acciones orientadas a la adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático.
3. Auditar la gestión adelantada por las entidades para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas de adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático

De acuerdo con el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del Plan Maestro de Erosión Costera, se identifican entre las fortalezas una estructura organizacional que define roles para cada entidad involucrada, y oportunidades en la identificación de zonas críticas que requieren intervención. Sin embargo, se destaca la debilidad de no contar con recursos suficientes y la amenaza de una problemática creciente que presenta desafíos sociales, económicos y ambientales.

Para formular preguntas de auditoría, se desarrolló un diagrama de verificación de riesgos que resalta la importancia de la comunicación constante, la alineación y los recursos disponibles para cumplir con los objetivos propuestos.

Esto permitió definir preguntas que orientaron la auditoría en torno a la gobernanza, eficiencia, eficacia, economía e inclusión.

1.2 Preguntas de Auditoría

Para desarrollar estos objetivos, se plantearon algunas preguntas que involucran los principios de gobernanza, eficiencia y eficacia de los recursos e inclusión social:

1. ¿Las acciones realizadas por las diferentes instituciones públicas involucradas en la implementación del PMEC han contribuido a lograr resultados eficientes en la gestión para la adaptación a los efectos de la erosión costera causada por el cambio climático?
2. ¿Las inversiones y los resultados de las entidades responsables en la implementación de acciones orientadas a la adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático, han contribuido a controlar el fenómeno de la erosión costera?
3. ¿La gestión adelantada por las entidades para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas de adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático, han contribuido a resolver las necesidades de poblaciones más vulnerables o marginadas?

1.3 Alcance

La auditoría se centró en evaluación de las iniciativas de orden ambiental formuladas en el Plan Maestro de Erosión Costera y las acciones de adaptación al cambio climático relacionadas con la erosión costera y el aumento del nivel del mar, analizando la gestión pública, inversiones y mecanismos de participación social. Se requirió información de instituciones clave como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Dirección General Marítima (DIMAR), y varios institutos de investigación como el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), y las Corporaciones Autónomas Regionales de las zonas costeras como máximas autoridades ambientales. Además, se realizaron visitas a puntos críticos en las regiones Caribe, Insular y Pacífica, así como consultas a comunidades locales.

1.4 Metodología

La metodología empleada para esta auditoría se fundamentó en los lineamientos establecidos por la INTOSAI Development Initiative (IDI), enfocándose en el desarrollo de capacidades del equipo auditor a lo largo de todo el proceso. Esta metodología promueve la colaboración entre las Entidades Fiscalizadoras

Superiores (EFS) para realizar una evaluación independiente de las acciones gubernamentales relativas al cambio climático, permitiendo la selección de temas de interés nacional, como la erosión costera.

Durante la fase de planificación, se definieron objetivos y preguntas de auditoría que guiaron la ejecución del trabajo, enfocándose en principios de gobernanza, eficiencia y eficacia, así como en el compromiso de no dejar a nadie atrás.

Durante la ejecución de la auditoría, se llevaron a cabo visitas de campo en las tres regiones costeras de Colombia, utilizando plantillas y formatos diseñados para facilitar el desarrollo del trabajo. Además, se contó con la cooperación con el Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (WGEA), lo que permitió consolidar aprendizajes y mejorar los procesos. Este enfoque metodológico se basa en las Normas Internacionales de Auditoría (ISSAI), asegurando un alto estándar de calidad y relevancia en todas las fases del proceso.

El enfoque metodológico se basó en las Normas Internacionales de Auditoría (ISSAI), asegurando un alto estándar de calidad en todas las fases del proceso. Asimismo, se promovió la mejora continua de las capacidades de nuestra EFS, garantizando que los auditores estén debidamente preparados y equipados para llevar a cabo auditorías efectivas que respondan a los desafíos del cambio climático.

1.5 Concepto sobre el desempeño

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República considera que las iniciativas desarrolladas en el Plan Maestro de Erosión Costera (2018–2023) no operan de conformidad con los principios evaluados de economía, eficacia y eficiencia, por los motivos que se relacionan a continuación:

Los hallazgos establecidos por la CGR resaltan aspectos críticos para la eficacia del PMEC, destacando la necesidad de una coordinación efectiva para asegurar el trabajo conjunto de todas las entidades involucradas, la formalización de actualizaciones del plan, y un sistema de priorización de proyectos que asigne recursos a las áreas más afectadas. Así mismo se identificó que la recuperación de ecosistemas coralinos y la articulación de los instrumentos de gestión marino-costero debe ser fortalecida, siendo el programa de fortalecimiento de capacidades fundamental para preparar a todos los actores en la gestión del riesgo. Asimismo, se determinó que el acceso a datos y el desarrollo de una base de datos centralizada por parte de DIMAR son cruciales para la toma de decisiones informadas; además que se debe realizar un monitoreo de obras específicas, como la ejecución del contrato N°. 9677-PPAL001-1844-2021, para asegurar su eficacia.

También se pudo señalar que el país debe asegurar el acceso a financiamiento para alcanzar los objetivos del Plan Maestro de Erosión y lograr la

implementación efectiva de las estrategias de gestión propuestas. Finalmente, se enfatiza la necesidad de promover la educación ambiental y la participación comunitaria. Finalmente, Es necesario que el Plan Maestro de Erosión Costera y sus actualizaciones sean adoptadas formalmente para garantizar su implementación y el compromiso interinstitucional.

1.6 Relación de Hallazgos

Como resultado del proceso auditor, la Contraloría General de la República constituyó diez (10) hallazgos administrativos.

1.7 Plan de Mejoramiento

De conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria No. 0066 de 02 de abril de 2024 "Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)", la entidad a su cargo deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, el cual debe ser reportado en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI- dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir del recibo del presente.

Bogotá D.C. 29 de noviembre de 2024



ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité De Evaluación Sectorial No. 42 del 13 de noviembre de 2024

Revisó: María Fernanda Rojas Castellanos, Directora de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales.

Lina María Ramírez Riaño, Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El desarrollo de esta auditoría se realiza con base en las preguntas de auditoría planteadas desde la etapa de planeación.

Pregunta de auditoría No. 1

¿Las acciones realizadas por las diferentes instituciones públicas involucradas en la implementación del P MEC han contribuido a lograr resultados eficientes en la gestión para la adaptación a los efectos de la erosión costera causada por el cambio climático?

Colombia es un país bioceánico con 44,8% de territorio marítimo (928.660 km² de mar de los cuales 589.560 km² se encuentran en el mar Caribe y 339.100 km² en el océano Pacífico)⁴ · estos mares poseen una combinación particular de acantilados, playas de arenas, praderas de pastos marinos, arrecifes de coral, manglares entre otros paisajes marinocosteros⁵ que hacen de su territorio uno de los más biodiversos del mundo⁶. Sin embargo, en numerosos lugares de sus costas es posible evidenciar los efectos de la erosión costera, por lo que el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) del año 2017 fue diseñado como una estrategia nacional para enfrentar los crecientes desafíos derivados de la erosión costera, exacerbados por el cambio climático, los cuales no solo ponen en riesgo los ecosistemas marinos y costeros, sino también a las comunidades que dependen de ellos. El PME C propone un enfoque integral y sostenible que involucra a instituciones públicas para implementar acciones para mitigar los efectos de la erosión costera, protegiendo los recursos naturales e infraestructuras en áreas vulnerables, definiendo acciones puntuales, que se abordaron con esta pregunta de auditoría.

A pesar de los avances logrados, los hallazgos obtenidos muestran que las acciones realizadas por las instituciones públicas han tenido una eficacia limitada. Si bien se identificaron y priorizaron puntos críticos en el PME C y se propusieron algunas medidas técnicas para contrarrestar la erosión, la falta de coordinación interinstitucional, la demora en la asignación de recursos y la insuficiencia en la planificación a largo plazo han afectado significativamente la implementación de las soluciones propuestas y su articulación a nivel local y regional. Además, la ausencia de un sistema centralizado de datos y la falta de estudios de impacto previos han dificultado la adaptación efectiva de muchos territorios a los efectos de la erosión costera.

⁴DNP. (2020). *Conpes 3990 Colombia potencia bioceánica sostenible 2030*. Departamento Nacional de Planeación, 91 p.

⁵ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶ IDEAM et al. (2017). *Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia - Escala 1:100.000. Memoria Técnica*. Bogotá D.C.

En algunos casos, los proyectos no se ejecutaron según las directrices del P MEC, aunque su objetivo principal era establecer una visión y una estrategia que le permitiera al país prevenir, mitigar y controlar la erosión costera y sus consecuencias a largo plazo, de manera integral, sostenible y con respaldo técnico, financiero e institucional, esta visión no se materializó. Adicionalmente, las medidas implementadas no siempre responden a las necesidades más apremiantes de las comunidades afectadas, por lo que, a través de este análisis, se concluye que, si bien existen esfuerzos importantes, es necesario mejorar la coordinación y optimizar la gestión de recursos para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la erosión costera en Colombia.

Esta situación se refleja en los hallazgos que plantean deficiencias frente a la desactualización del instrumento P MEC, con la realidad del territorio y su poca eficacia frente a una problemática que cada día aumenta por efectos del cambio climático en el territorio nacional. Las situaciones descritas anteriormente obedecen a la no implementación de mecanismos de gestión y control adecuados para cumplir lo dispuesto en el P MEC, sobre el cumplimiento de metas, seguimiento continuo y oportuno, revisión y actualización del P MEC y establecimiento de instrumentos de gestión como la coordinación para la implementación, así:

Hallazgo 1. Plan Maestro de erosión costera (Minambiente)

Criterios

Constitución Política

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Además, cooperará con otras naciones para proteger los ecosistemas de las zonas fronterizas.

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley (...)

Artículo 113. los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines

Artículo 209. la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización,

la delegación y la desconcentración de funciones" y que "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado

Ley 99 de 1993

Artículo 1. Principios Generales Ambientales. la política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

- 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*
- 2. la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*
- [...]*
- 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: [...]

- 2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural [...]*

Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

Artículo 59.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación en leyes especiales:

- 1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.*
(...)
- 3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*
(...)
- 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.*

Artículo 104. Orientación y la finalidad. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro

de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.

Decreto 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."*

Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetaran la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulara, junto con el presidente de la Republica la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sana y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

Ley 1955 de 2019, *"Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad"*.

Artículo 323 señaló la necesidad de implementar el “Plan Maestro de Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CONPES 3990 de 2020. Colombia Potencia Bioceánica 2030

Considera un capítulo relacionado con el cambio climático y la gestión de riesgos costeros, con énfasis en la necesidad de abordar la resiliencia y la adaptación. Específicamente la estrategia “4.2 Generar las capacidades para la formulación o actualización de planes de contingencia y planes de ordenamiento para la gestión del riesgo de fenómenos naturales costeros”

Plan Maestro de Erosión Costera, menciona como objetivo de “desarrollar una visión y una estrategia nacional a largo plazo, integral, sostenible y con un adecuado respaldo técnico, financiero e institucional, a fin de prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia”

Iniciativa 1: Implementación de Minambiente como coordinador nacional y las CAR's como sus ejecutores a nivel regional y local

Condición

El Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) fue aprobado en el año 2017 y se constituye en la política vigente que orienta la atención del fenómeno de la erosión costera en Colombia, es así como allí se definieron roles de los actores involucrados, asignando según competencias funcionales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la coordinación, planificación, implementación y seguimiento frente a las acciones relacionadas con la erosión costera.

En el desarrollo del ejercicio auditor se logró identificar que previo a la promulgación del PMECC entre los años 2014 a 2017, existió un ejercicio de identificación donde se reconocieron 86 puntos con esta afectación, según se presenta en el PMECC luego de este ejercicio de línea base se priorizan algunos de estos puntos por razones como el impacto socio económico, la gravedad de la afectación entre otros elementos generando: “El Plan Maestro presenta una selección de 36 puntos críticos de erosión, que consta de 16 lugares ya aprobados para medidas urgentes de restauración por parte de la Vicepresidencia y otros 20 lugares aprobados por el comité técnico del Plan Maestro de erosión costera”

Al preguntar al Minambiente y a la UNGRD sobre las intervenciones en estos puntos, no se encuentran acciones efectivas para el control de la erosión por cuanto no se lleva un control centralizado de las inversiones o acciones desarrolladas en estos puntos definidos como críticos; Adicionalmente respecto

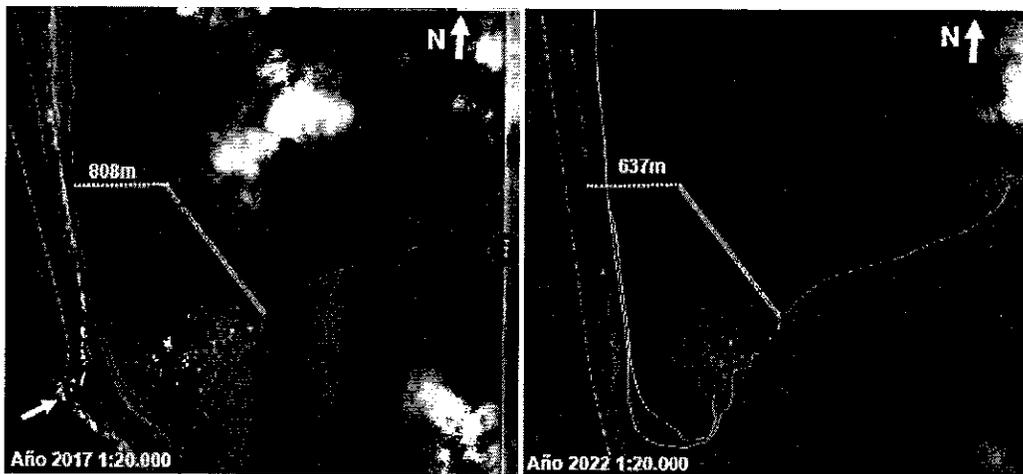
a los siguientes sitios identificados en el P MEC se presenta un aumento de la erosión costera.

- Municipio de Pizarro del Departamento del Choco

| ID | LONGITUD | LATITUD | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO |
|----|----------|---------|--------------|----------------------|
| 16 | -77,3673 | 4,9505 | Chocó | Bajo Baudó (pizarro) |

Según lo indicado por Codechocó existe un “avance de erosión en la margen costera en la playa de Pizarro evidenciando la pérdida de playas por el avance de la dinámica marina, especialmente la marea alta y confluencia con las zonas de desborde fluvial y estuarios, la zona presenta condiciones de oleaje, vientos, mareas y climáticas complejas que afectan sustancialmente los materiales pocos cohesivos que conforman una playa de gradiente bajo”

Igualmente, la Corporación con imágenes satelitales evidenció los cambios en la línea de la costa de la playa de Pizarro e impactos que esto ha tenido para el casco urbano por la intensidad de los niveles de energía marina, la topografía del sitio, la disponibilidad de sedimentos y el impacto de agentes antrópicos.



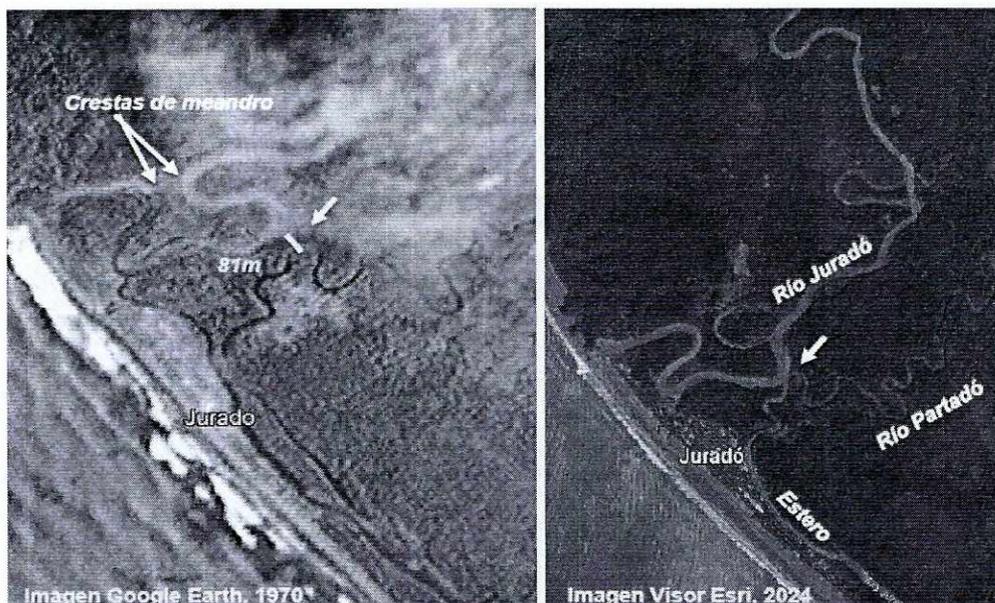
Fuente: Codechocó – IT SP-160-47.11-2024 N°09 del 23 de marzo de 2024.

Se menciona la pérdida de terreno en este sector de playa por efectos agresivos del oleaje en pleamar es de unos 70 m en los últimos tres años, lo que evidencia que no se han realizado acciones efectivas pese a ser un sitio priorizado en el P MEC.

Otro punto, que también está incluido en el P MEC sin acciones efectivas es el que concierne al municipio de Jurado.

| ID | LONGITUD | LATITUD | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO |
|----|----------|---------|--------------|-----------|
| NA | -77,762 | 7,10276 | Chocó | Jurado |

Codechocó realizó visita técnica evidenciado un municipio altamente vulnerable por “la confluencia de estos ríos (Juradó y Partadó) con el mar generan bocanas, las zonas meándricas y la margen costera restringe el área de una isla barrera donde se desarrolla el casco urbano de Juradó y su futuro crecimiento poblacional, el terreno está constituido por la acumulación de arena fina a limosa unos metros por encima del nivel de marea alta por lo que su población, infraestructura y ecosistemas están expuestos la pérdida de terrenos por la abrasión directa del oleaje, los desbordamiento fluviales, a situaciones de riesgo dado a eventos naturales que cada vez tienden a ser más extremos (climáticos, oceanográficos, geológicos) y a la intensificación de las actividades humanas tales como la extracción de recursos naturales”⁷



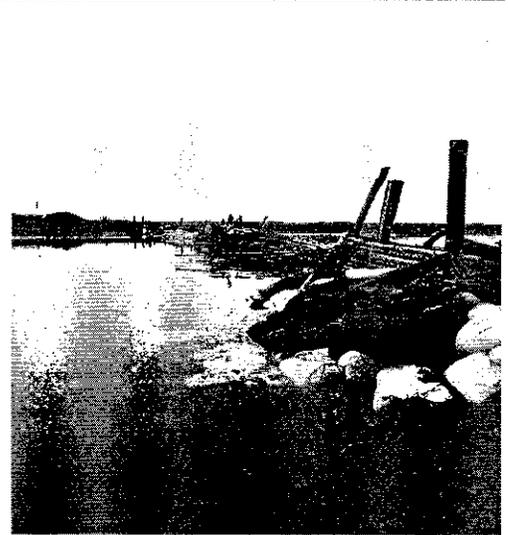
Fuente: Informe Técnico Codechocó SP-160-47.11-2024 N°11 del 12 de abril de 2024.

La autoridad ambiental resalta que durante el recorrido “se evidencia la afectación de infraestructura localizada en la margen de los ríos Juradó y Partadó por ocurrencia de socavación de orillas y los desbordamientos continuos, hacia la zona del embarcadero en sitios de desembocadura del río Partadó” además existen “zonas como el cementerio y el terreno donde se cimentó la PTAR que padecen de socavación lateral de orillas afectando más de 100 m de longitud de la margen del río Juradó”

⁷ Informe Técnico Codechocó SP-160-47.11-2024 N°11 del 12 de abril de 2024.

Sumado a lo anterior, se evidenciaron puntos críticos no referenciados en el P MEC como los siguientes:

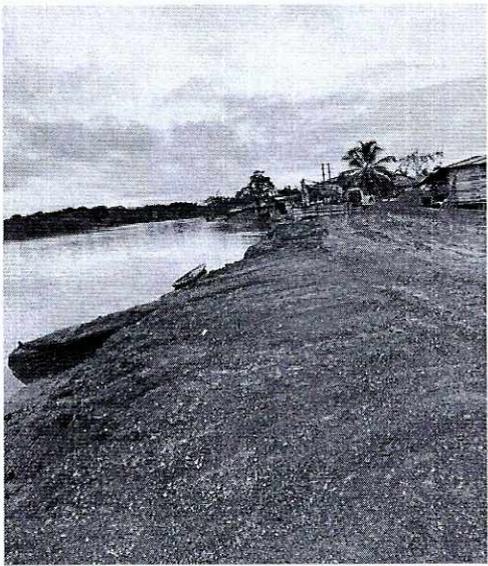
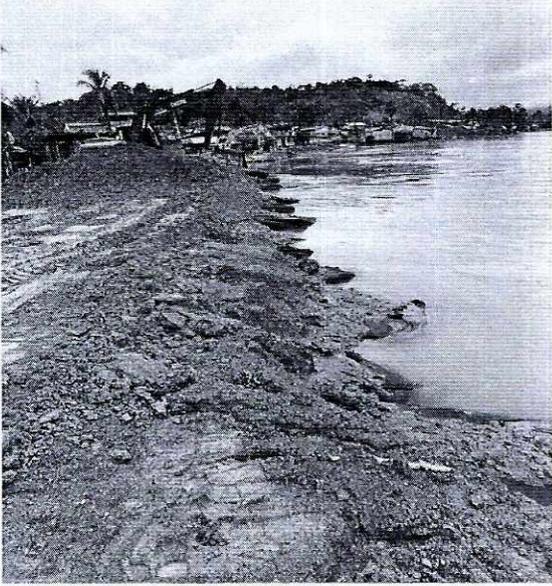
- Municipio de Nuquí -Corregimiento de Termales

|  | |  | | |
|--|----------|---|--------------|-----------------|
|  | |  | | |
| ID | LONGITUD | LATITUD | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO |
| NA | -77.4425 | 5.60561 | Chocó | Nuquí -Termales |

En este corregimiento se evidenció que existe un grave problema de erosión costera donde se ha perdido infraestructura como canchas de futbol, puesto de salud, centro de reciclaje y otros predios, por la confluencia del aumento de las fuerzas de las olas sumado al incremento de caudal de dos quebradas

denominadas 'Aguas Calientes' y 'Ostiones' que desembocan al mar y han aumentado la socavación del terreno.

- Corregimiento el Valle – Municipio Bahía Solano

|  | |  | | |
|--|----------|---|--------------|-------------------------|
| ID | LONGITUD | LATITUD | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO |
| NA | -77.4238 | 6.10932 | Chocó | El Valle – Bahía Solano |

En este corregimiento se evidenció que existe una intervención de reconformación de taludes con geobolsas en 750 metros de cauce de un total de 2km que presentan afectación por erosión del río valle que desemboca en el mar pacifico obra contratada por la UNGRD y que en el momento de la visita se alerta por parte de la comunidad de afectaciones adicionales por esta obra en la otra margen del río sobre el cementerio del corregimiento.

Lo anterior pone de presente, una desactualización del instrumento con la realidad del territorio y su poca eficacia frente a una problemática que aumenta por efectos del cambio climático en el territorio nacional.

Causa

Las situaciones descritas anteriormente, obedecen a la no implementación de mecanismos de gestión y de control adecuados para cumplir lo dispuesto en el Plan Maestro de Erosión Costera, sobre el cumplimiento de metas, seguimiento continuo y oportuno, revisión y actualización del PMEC y establecimiento de instrumentos de gestión como la Gerencia para la implementación.

Efecto

La falta de coordinación y de eficacia de las acciones ejecutadas para el control de la erosión costera, conllevan la pérdida irreversible de hábitats costeros y ecosistemas, así mismo aumentan la vulnerabilidad de las comunidades costeras frente a los impactos asociados al cambio climático y, por último, generan una inadecuada asignación de a no tener en cuenta las realidades de los territorios.

Respuesta de la Entidad

En respuesta del Minambiente se menciona que el Documento PMEC sirvió de insumo para que las actividades de implementación quedaran incluidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en donde se estableció que esa cartera avanzaría en la implementación de dicho plan, considerando que no es la única entidad que participa en esta implementación. El PMEC 2017 efectivamente identificó 86 puntos prioritarios por implicaciones de carácter ambiental, económico y social; ejercicio que se actualizó y/o complementó al año 2020, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales Costeras (CAR), identificando 18 nuevos puntos de erosión para un total de 104 puntos.

En efecto, durante el ejercicio PMEC 2017, se priorizaron 36 puntos (16 lugares sugeridos en su momento, por la Vicepresidencia de la República y la Comisión Colombiana del Océano - CCO, Minambiente y Mintransporte, y otros 20 lugares aprobados por el Comité Técnico del PMEC).

El Minambiente ha liderado y orientado acciones, con el apoyo de entidades de Cooperación Internacional, CARs, ONGs y comunidades locales, sobre un total de 15 puntos de los 36 priorizados (42%), a través de medidas de restauración ecológica participativa en ecosistemas marino-costeros (manglar, pastos marinos, playas y dunas), generación de acuerdos de manejo, y otras medidas complementarias para minimizar las presiones sobre los ecosistemas estratégicos para la protección costera.

Los 15 puntos intervenidos mediante la implementación del PMEC están relacionados en el marco de los Proyectos:

Adaptación basada en los Ecosistemas para la protección contra la erosión costera en un clima cambiante - Proyecto MAbE (2021-2023). Estrategia para la implementación del Enfoque de Conectividades Socioecosistémicas para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de la Región Caribe de Colombia - FAO Conexión BioCaribe (2017-2021).

Restauración de Manglares y Carbono Azul en el Canal del Dique (2019- 2020). Convenio grupo ARGOS - ONF Andina, en el marco de la Alianza Público-Privada

El Minambiente en cumplimiento de las metas en materia de adaptación al cambio climático, a través de la implementación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), que para el sector ambiente establece acciones relacionadas con la erosión costera, específicamente las siguientes metas:

“37. A 2030, el 100% del Plan Maestro de Erosión Costera estará actualizado, adoptado y en proceso de implementación.

41. Intervenir a 2025 los puntos diagnosticados como de gran impacto y de impacto extremo bajo la implementación del plan maestro de erosión costera, como medida de mitigación de los impactos socio económicos y ecológicos de más del 11% de la población colombiana ubicada en zonas costeras.”

Considerando lo expuesto, en el presente año se está llevando a cabo el proceso de actualización de la problemática de la erosión costera, a la fecha se han instalado mesas técnicas interinstitucionales de erosión costera. Derivado de esto se actualizará el plan de acción del PMEC, esto contribuirá al fortalecimiento de la hoja de ruta y formulación de medidas para reducir la vulnerabilidad ante dicha amenaza.

Análisis de respuesta

Se tiene que según esa entidad se han identificado 104 puntos con erosión costera en el país, esto como resultado de un primer ejercicio en el año 2017, y posteriormente una actualización en el año 2020, donde se adicionaron 18 puntos resultado del conocimiento de la Corporaciones Autónomas Regionales, además señala que el Plan Maestro de Erosión Costera fue la base para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en donde se estableció “que el Ministerio de Ambiente avanzaría su implementación, considerando que no es la única entidad que participa en esta implementación”

Al respecto es necesario resaltar que este equipo auditor desconoce sobre los 18 puntos adicionales mencionados ya que no fue reportado en la información suministrada a este equipo auditor, lo que reafirman aún más lo comunicado frente a la fragmentación de la información y la falta de controles sobre las actuaciones que se realizan. Respecto a la responsabilidad compartida que menciona el Ministerio, para este órgano de control es claro que la PMEC no es solo un esfuerzo de esa cartera ministerial, puesto que dentro del a misma estructura del instrumento se menciona la cantidad de actores que existían en su momento, además de roles estableciendo como instancia coordinadora la del Minambiente por lo tanto su responsabilidad es diferenciada frente a los demás actores.

Adicionalmente Minambiente menciona que con recursos de cooperación conjuntamente con comunidades ha realizado la implementación de proyectos en 15 puntos afectados por la erosión costera: estos son: Adaptación basada en los Ecosistemas para la protección contra la erosión costera en un clima cambiante - Proyecto MAbE (2021-2023). Implementación en territorios CORPOURABÁ, CVS, CORPAMAG, CORPOGUAJIRA; Estrategia para la implementación del Enfoque de Conectividades Socioecosistémicas para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de la Región Caribe de Colombia - FAO Conexión BioCaribe (2017-2021). en territorios CORPOURABÁ, CVS, CARSUCRE, CARDIQUE, PNN DTCA y Restauración de Manglares y Carbono Azul en el Canal del Dique (2019- 2020). En territorios de CARDIQUE, CARSUCRE, Santuario de Flora y Fauna Corchal Mono Hernández.

Respecto a lo anterior y en contraste con lo comunicado, resulta claro que el avance frente a los puntos evidenciados en el PMEC es mínimo si se tiene en cuenta un total de 86 puntos solo se encuentran acciones en 15 de ellos representando el 17%, sumado a ello en los proyectos relacionados no se soportan lugares específicos que correspondan con las coordenadas de los lugares establecidos en el PMEC, por lo tanto pueden no ser correspondientes a los lugares establecidos en los diagnósticos previos. Por último, no se establece cuáles fueron los factores para la determinación de los lugares, si mediaron razones técnicas y del impacto, lo cual genera incertidumbre sobre la asignación de recursos en el marco de la erosión costera.

Para finalizar el Ministerio menciona que a través de su dirección de asunto marinos costeros están comprometidos a la implementación del PMEC, puesto que según el plan nacional de desarrollo se comprometieron a 2030 a actualizar el plan y a 2025 actuar en los puntos de gran impacto, sin embargo, los avances son mínimos para esta actualización como el accionar efectivo frente a los puntos críticos, lo cuales pueden ser muchos más de los diagnósticos por efectos del cambio climático en la erosión costera y el aumento del nivel del mar, la oportunidad de las acciones que se toman deben ser coherentes con un entorno altamente cambiante y con afectaciones mucho más amplias por efectos de eventos climatológicos extremos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 2. Coordinación del PMEC (Minambiente)

Criterios

Constitución Política:

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Además, cooperará con otras naciones para proteger los ecosistemas de las zonas fronterizas.

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley.

Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

Artículo 1. Principios Generales Ambientales. la política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

- 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*
- 2. la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*
- [...]*
- 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: [...]

- 2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural [...]*

Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Artículo 59. Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación en leyes especiales:

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.

(...)

3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

(...)

6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

Artículo 104. Orientación y la finalidad. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados”.

Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 323 señaló la necesidad de implementar el “Plan Maestro de Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”

Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetaran la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulara, junto con el presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un

medio ambiente sana y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

- 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.*
- 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.*
- 9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.*

CONPES 3990 de 2020. Colombia Potencia Bioceánica 2030. Considera un capítulo relacionado con el Cambio climático y la gestión de riesgos costeros, con énfasis en la necesidad de abordar la resiliencia y la adaptación. Específicamente la estrategia

“4.2 Generar las capacidades para la formulación o actualización de planes de contingencia y planes de ordenamiento para la gestión del riesgo de fenómenos naturales costeros”

Plan Maestro de Erosión Costera 2017

Iniciativa 1: Implementación de Minambiente como coordinador nacional y las CAR's como sus ejecutores a nivel regional y local.

Condición

El Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) estableció la estructura institucional para el manejo de esta problemática en Colombia este instrumento en el numeral 3.2.3, propone “un esquema para la aplicación de la Gobernanza para la Seguridad Territorial”, con los siguientes roles:

- Entidad coordinadora: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Comité Técnico Asesor: SGC, DIMAR, INVIAS, Fondo Adaptación, INVEMAR, UNGRD.
- Comité Ejecutor: ANI, DIMAR, CARs, Gobernación, Municipios, Sector Privado.
- Entidades con funciones en el proceso de prevención y mitigación, según cada caso.

Se encuentra que el Comité Técnico asesor no se ha reunido frecuentemente por lo cual no existe un abordaje técnico consistente en las acciones adelantadas por las entidades que tiene competencia en este campo, sin embargo, según menciona el Minambiente el tema de erosión costera se ha llevado a espacios de gestión del riesgo como el Comité Nacional del Gestión del Riesgo donde se abordan estos temas, desconociendo el esquema de gobernanza creado por esa misma cartera.

Así mismo se encuentra que el PMEC está diseñado para brindar las herramientas a las instituciones gubernamentales y a los actores con injerencia en temas marino-costeros con la finalidad que se puedan adoptar las medidas necesarias para resolver los problemas ocasionados por este fenómeno. Los objetivos de este plan giran en torno a *“Desarrollar una visión y una estrategia nacional a largo plazo, integral, sostenible y con un adecuado respaldo técnico, financiero e institucional, prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia”* y *“Brindar las herramientas a las instituciones gubernamentales y a los actores con injerencia en temas marino-costeros para adoptar las medidas necesarias para resolver los problemas ocasionados por la erosión costera.”*

En el marco de esta auditoría se consultó a las 10 Corporaciones autónomas⁸ con jurisdicción en zona costera, resultado de ello se determinó según lo informado por estas entidades conocen su rol en la problemática, pero señalan que desde la formulación del PMEC no se han recibido instrucciones del Minambiente sobre su participación ni se ha propiciado reuniones con esa cartera para el tema de erosión costera.

En relación con lo anterior, se determinó que tampoco se ha emitido por parte del Minambiente alguna reglamentación sobre la organización y funcionamiento de la estructura funcional establecida en el PMEC en términos de la puesta en marcha y desarrollo de las acciones establecidas por ese instrumento para abordar las diversas situaciones en el territorio nacional.

Por último, se resalta que el PMEC estableció como una de sus líneas la gobernanza; en ella se señala un marco conceptual y un esquema de gobernanza el cual a la fecha ha sido inoperante, no existen evidencia del cumplimiento del esquema de monitoreo a las estrategias, la participación de actores locales entre otros elementos incluidos como claves para la gobernanza.

⁸ Corpouraba, Coralina, Corpoguajira, Codechocó, CVS, CRA, Corpamag, Carsucre, Cardique y CVC

Lo anterior evidencia que el ministerio ha abandonado su rol de coordinador cediendo las decisiones de las intervenciones a la visión de gestión del riesgo liderado por la UNGRD.

Causa

Existen una falta de coordinación y liderazgo central, del Minambiente en la implementación del PMEC, las entidades agrupadas a través del SINA no reciben instrucciones claras sobre el cómo actuar y por lo que cada entidad trabaja en la solución de la problemática siguiendo sus propios intereses y prioridades.

Efecto

Los diferentes actores que confluyen en el PMEC al trabajar de manera aislada duplican esfuerzos y en algunos casos se puede estar trabajando en direcciones contradictorias, esto disminuye la eficiencia y eficacia de la política. Asimismo, la articulación deficiente genera desconfianza en las instituciones, puesto que pese a los diagnósticos no existen acciones en todos los puntos que requieren acciones estatales sobre la problemática de la erosión costera.

Respuesta de la Entidad

En respuesta a lo anterior, la Entidad refiere que el ejercicio de coordinación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), en el PMEC, se evidencia en los procesos de la formulación de instrumentos de política, regulaciones y lineamientos técnicos que ha resultado de importancia frente a la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos (incluyendo la erosión costera); instrumentos que constituyen el marco para promover la intervención por parte de las entidades del orden nacional y territorial, involucradas, de conformidad con el marco legal, en la gestión de la problemática de erosión costera. Con las siguientes acciones:

- La mesa nacional de erosión costera en coordinación con la UNGRD, nacionales y entes territoriales. Reuniones en las que se analizaron sitios afectados por la erosión costera y se realizaron recomendaciones para la realización de proyectos y acciones en territorio, que resultó en el documento técnico "Recomendación 004 de 2021: Con relación a la propuesta de lineamientos para las investigaciones científicas y estudios técnicos que se recomiendan realizar para la implementación de alternativas de solución que permitan mitigar y reducir la afectación de los litorales colombianos por el fenómeno natural de la erosión costera".
- La incorporación del artículo 323 en la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad", que señaló la necesidad de implementar el "Plan Maestro de

Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- La incorporación de acciones específicas en adaptación ante el cambio climático en zonas y erosión costeras en la Ley 2169 de 2021 “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”.
- La gestión del Minambiente para el desarrollo del Proyecto “Adaptación basada en los Ecosistemas para la Protección contra la Erosión Costera en un Clima Cambiante”.
- La incorporación del PMEC en el “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015 – 2030” (PNGRD). Hoja de ruta para el país que convoca a los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) para implementar acciones conjuntas para llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo, contribuyendo a la seguridad, al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible. Plan adoptado mediante el Decreto 1478 de 2022 y durante el 2020 y en ese marco la realización de reuniones con entidades actualizado por segunda vez mediante el Decreto 0978 de 2024.

Así mismo menciona que el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (PNGRD) actualizado, señala que la responsabilidad de la implementación del Plan Maestro de Erosión Costera es de carácter “Intersectorial”. Y que los objetivos específicos del PNGRD actualizado, establecidos en el artículo 6 del mencionado Decreto 978 de 2024, el cual señala:

“Artículo 6°. Objetivos específicos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Son objetivos específicos del “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Una Estrategia de Desarrollo 2025-2030”, los siguientes:

1. *Desarrollar el conocimiento del riesgo y de los efectos del cambio climático que permitan una reducción efectiva del riesgo en el territorio.*
2. *Optimizar la capacidad de intervención (técnica y operativa) para reducir los riesgos existentes y prevenir la generación de nuevas condiciones de riesgo, así como fortalecer la capacidad de recuperación ante los riesgos materializados.*
3. *Promover la participación incidente en la gestión del riesgo de desastres y la adaptación frente al cambio climático teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de la población y de la sociedad en los territorios.*
4. *Fortalecer la Gobernanza del riesgo de desastres para una gestión eficiente y eficaz del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático*
5. *Fortalecer la preparación para la respuesta ante la posible materialización del riesgo, garantizando la integración de las dinámicas sociales del territorio”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, según Minambiente se ha venido realizando acciones de gestión para promover la implementación del PMEC, que se evidencia en la incorporación del Plan en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en sus instrumentos de planificación (por ejemplo, Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) y en sus instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la eficacia y articulación de los procesos de conocimiento, de reducción del riesgo y de manejo de desastres (específicamente el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo); lo cual demuestra que este Ministerio ha enfocado sus esfuerzos en la articulación intersectorial de las orientaciones técnicas del PMEC desde el orden nacional como ente rector de la cartera ambiental

Lo anterior, considerando igualmente que el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 dispone expresamente que "(...) los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial".

Análisis de Respuesta

Minambiente argumenta que su gestión ha sido óptima desde la promulgación del PMEC año 2017 se han realizado diversas actividades a saber: reuniones como la mesa nacional de erosión costera en coordinación con la UNGRD, en donde se emitió la recomendación 004 de 2021, La incorporación del artículo 323 en la Ley 1955 de 2019, la incorporación de acciones específicas en adaptación ante el cambio climático en zonas costeras y erosión costera en la Ley 2169 de 2021, la gestión del Minambiente para el desarrollo del Proyecto "Adaptación basada en los Ecosistemas para la Protección contra la Erosión Costera en un Clima Cambiante" y por último la incorporación del PMEC en el "Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015 – 2030" (PNGRD).

Estas acciones son conocidas por el equipo auditor y se reconoce que se ha adelantado algunas acciones respecto a la erosión costera, pero si se revisan una a una se tiene que si bien es cierto se emitió la recomendación 004, esta nace en el seno del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y no de una acción del Minambiente, además si se revisa esta recomendación, no aporta nada diferente a lo ya establecido en el PMEC y no contiene recursos ni elementos técnicos que sirvan a los mandatarios locales para atender la situación, esto si se tiene en

cuenta que las categorías de muchos de los municipios afectados por esta problemática que son de 4,5 y 6 categoría, los cuales no cuentan con recursos desde el nivel local para atender las situaciones presentadas, como el caso del pacífico Colombiano

Este equipo auditor reafirma que el Ministerio ha cedido su liderazgo a entidades como la UNGRD, reduciendo la atención de la problemática a un manejo de riesgos, pero no a un tema estructural del país.

Ahora bien, sobre las iniciativas de inclusión de la erosión costera en las leyes 1955 de 2019 y 2169 de 2021, las cuales se encuentran vigentes, sin embargo, no se tiene impacto de lo reglamentado a nivel regional, visitados algunos de los territorios afectados por esta problemática no se evidenciaron impactos no atendidos y riesgos cada vez mayores en esos territorios.

Si bien es cierto que la coordinación armónica debe ser un pilar fundamental en las acciones de la administración pública no es menos cierto que existen roles creados por los instrumentos de política pública que tienen una lógica, por ello no se puede entender que las labores de un Ministerio sean remplazadas por una Unidad Administrativa.

Este ente de control ha referido en varios pronunciamientos sobre acciones a mejorar en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, donde no existen directrices claras para la asignación de recursos en la atención, preparación y conocimiento del riesgo, recordado esto, no es de recibo para este ente de control que la UNGRD ha intervenido puntos donde existe erosión costera, sin observancia de la misma recomendación 004 de 2021 y desconociendo lo citado en el PMEC sobre alternativas diferentes a obras duras para atender este fenómeno.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 3. Proyecto Recuperación de ecosistemas coralinos afectados por la enfermedad de pérdida de corál pétreo – SCTLD⁹. (Minambiente-INVEMAR-UNGRD)

Criterios

El principio de Coordinación y colaboración armónica señalado en la constitución política establece:

Artículo 113 de la Constitución Política estipula en su inciso segundo que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines";

⁹ Enfermedad de pérdida de tejido de coral duro o Stony Coral Tissue Loss Disease

Que el artículo 209 Superior consagró que "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones" y que "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado".

El Decreto 3570 de 2011, establece: Artículo 2 y artículo 17, sobre las funciones del Minambiente y de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos.

Numeral 3. Dirigir y coordinar las investigaciones, estudios y acciones para identificar el ordenamiento de zonas marinas y costeras, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación del SINA.

El Decreto 1273 de 1994, organiza y reestructura el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis (INVEMAR), señalando dentro del artículo 3. Funciones:

Numeral 4. Realizar estudios e investigaciones, junto con otras entidades, relacionados con la fijación de parámetros sobre emisiones contaminantes, vertimientos y demás factores de deterioro ambiental que puedan afectar el medio ambiente marino, costero e insular o sus recursos naturales renovables.

La ley 1523 de 2012, Ley 1523 de 2012 que adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y el decreto 4147 de 2011, Señala que dentro del artículo 4 son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, numerales 4 y 7:

- 4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.*
- 7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.*

Por último, El PMEC, como instrumento orientador en la toma de decisiones e inversiones en asuntos marinos y costeros del país. Definió en la Iniciativa 10:

"Establecer un programa de fortalecimiento de capacidades para todos los actores", en la que se plantea "Corto / mediano plazo, de manera coherente con lo establecido en el Programa Nacional de Investigación para la Prevención, Mitigación y Control de la erosión Costera en Colombia – PNIEC.

Condición

La enfermedad de pérdida de coral pétreo (SCTLD) amenaza con socavar uno de los servicios ecosistémicos más valiosos que brindan los arrecifes de coral:

la protección costera. Al actuar como barreras naturales que disipan la energía de las olas, los corales preservan la integridad de las playas y protegen las infraestructuras costeras, contribuyendo así al bienestar de las comunidades locales.

La rápida propagación de la enfermedad SCTLD ha puesto en peligro a más de 34 especies de coral en el Gran Caribe, incluyendo a Colombia, donde el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se encuentra entre los más afectados. Dada la urgencia de la situación, se ha diseñado el proyecto “Recuperación de ecosistemas coralinos afectados por la enfermedad de pérdida de coral pétreo – SCTLD” para desarrollar estrategias efectivas y restaurar los arrecifes dañados.”, el cual tiene como objetivo “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, y financieros para la realización de una expedición científica con el fin de evaluar el grado de afectación de los arrecifes coralinos por la enfermedad de pérdida de tejido SCTLD- del Archipiélago”.

De acuerdo con la información suministrada, la CGR identifica los siguientes aspectos:

- A pesar de contar con la disponibilidad de algunos recursos transferidos por el Minambiente, a través del FONAM para el proyecto, las demoras en los trámites para su desembolso afectaron la disponibilidad, la ejecución de este y por ende el cumplimiento total en las metas propuestas¹⁰.
- Aunque se aplica un medicamento para tratar la enfermedad, no se conocen sus causas, se cree que factores como las alteraciones antropogénicas (causadas por actividades humanas) y el cambio de temperatura del agua contribuyen a esta situación, lo que representa un riesgo para el ecosistema marino, la salud humana y la seguridad alimentaria de las comunidades.
- Se desconoce si en las mesas técnicas de erosión costera se han abordado problemáticas recientes, como la que dio origen al proyecto de “Recuperación de ecosistemas coralinos afectados por la enfermedad de pérdida de tejido de coral pétreo- SCTLD”, pues según Coralina los primeros registros de la enfermedad en su jurisdicción datan del año 2022 y solo se tiene el registro de 8 mesas técnicas realizadas en el 2020 (entre enero y julio de ese año), lo cual sugiere que no se han realizado reuniones recientes que incluyan este tema.

Causa

La demora en la asignación total de recursos, lo que ha tenido un impacto significativo en la ejecución del proyecto, evidenciado por la realización parcial de la expedición científica y el incumplimiento de objetivos clave, como el diseño

¹⁰ Coralina - Resumen Supervisión Proyecto con corte al 31-12-2023

e implementación del programa para aumentar el número de reclutas de coral¹¹. De otra parte, con la asignación de solo el 41.22% de los recursos previstos pone de manifiesto la falta de compromiso y responsabilidad en la atención de esta problemática ambiental.

Además, es fundamental destacar que la investigación continua es vital para comprender las causas subyacentes de la enfermedad de los corales y para desarrollar estrategias efectivas que permitan su control y erradicación.

Efecto

La enfermedad de pérdida de tejido de coral duro (SCTLD) representa una grave amenaza para la biodiversidad y la salud de los ecosistemas marinos en el Caribe, afectando a más de 34 especies de coral y repercutiendo en múltiples sectores económicos y sociales. La atención tardía a esta enfermedad no solo incrementa la mortalidad de los corales, sino que también puede llevar a la extinción de especies, lo que compromete el equilibrio ecológico y la diversidad biológica. Además, eliminando controles naturales efectivos sobre la problemática de erosión costera que puede llegar a tener implicaciones económicas y sociales.

Respuesta de la Entidad

Ante esta situación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante comunicación con radicado No. 22002024E2034356 del 4 de septiembre de 2024, informa:

1. Se expidió la circular No. 20002022E4000058 - 29/09/2022, dirigida a las autoridades ambientales, institutos de investigación, centros de buceo, entre otros, señalando las medidas de prevención e intervención necesarias para que los administradores de recursos naturales marinos pudieran monitorear, tratar y prevenir la propagación de la enfermedad.
2. En julio de 2023, se implementó un proyecto para evaluar el estado de la SCTLD financiado por CAR-SPAW, con el apoyo de Minambiente (convocatoria 2023 – pequeñas subvenciones) y ejecutado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) y el *Perry Institute for Marine Science*.
3. En julio y diciembre de 2022, el Minambiente organizó dos talleres con actores nacionales e internacionales.

“...Basándose en las experiencias adquiridas durante los talleres y el proyecto financiado por CAR-SPAW, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) diseñó una serie de

¹¹ Ibidem 11

lineamientos estratégicos para desarrollar un programa de trabajo enfocado en informar a los usuarios sobre la enfermedad y en la implementación de diversas estrategias para su prevención y control. Como parte de este plan de trabajo, se contempla la aplicación de antibióticos en cinco sitios prioritarios del lado occidental de la isla de San Andrés, una acción que actualmente se está ejecutando en colaboración con el Perry Institute for Marine Science de Las Bahamas y la ONG local Blue Indigo Foundation.

Por otra parte, en relación con las demoras en los trámites del desembolso que afectaron la disponibilidad la ejecución de este, se informa sobre la operación de las dos líneas de financiación del FONAM, tal como lo establece el decreto 1076 de 2015 en el artículo 2.2.9.4.1.4.

De acuerdo con lo anterior, el Comité de Administración y Dirección del FONAM aprobó mediante acta N. 66 del 6 junio 2023, asignación de recursos dirigida a CORALINA y CARDIQUE, la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo y la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA de Minambiente.

Así las cosas, el proyecto denominado “*RECUPERACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS CORALINOS AFECTADOS POR LA ENFERMEDAD DE PÉRDIDA DE TEJIDO SCLTD EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA*”, fue presentado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) por valor de **\$7.946.239.186** y presenta la siguiente trazabilidad en la gestión por parte de la Oficina Asesora de Planeación en su calidad de Secretaría Técnica, así:

26/06/2023: radicado el proyecto mediante Rad_2023E1027880.

- 30/06/2023: ingresó al grupo para evaluación.
- 30/06/2023: se le asignó al evaluador.
- 13/07/2023: El evaluador se pronuncia con observaciones / mesa técnica, se dejaron las observaciones.
- 27/07/2023: La Corporación ajustó lo pertinente.
- **31/07/2023: pronunciamiento técnico favorable.**
- 03/08/2023: Enviado a DNP para viabilidad posterior.
- **09/08/2023: Viable DNP.**
- **29/08/2023: Acuerdo de distribución de recursos No. 12 aprobado**

Minhacienda.

- 29/08/2023: Comunicación enviada a la Corporación informando disponibilidad presupuestal para el proyecto en SIIF Nación.

Con lo anterior se puede evidenciar que los trámites desde la presentación del proyecto hasta la comunicación de disponibilidad de los recursos a (CORALINA) para el inicio del proyecto, se realizaron a tiempo, por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es la entidad ejecutora la responsable de la ejecución de este.

Según lo reportado en SIIF Nación del Ministerio de Hacienda, CORALINA, inició ejecución del proyecto en el mes de octubre de 2023 con una

asignación de **\$7.946.239.186** de los cuales comprometió la suma de **\$3.275.380.068”**.

Por su parte el INVEVAR, mediante comunicación DGI-SCI-GEO-GEZ-ADI-1127 del 27 de agosto de 2024 informa:

“ ...

respecto a la observación reseñada por el ente de control efectivamente la enfermedad de pérdida de tejido coralino (SCTLD por sus siglas en inglés) es producida por un factor aún desconocido en la columna de agua y al propagarse a través de las corrientes marinas causa mayor vulnerabilidad sobre algunas especies de coral, especialmente susceptibles provocando la muerte de las colonias afectadas en cuestión de días. Su presencia en el departamento archipiélago causó conmoción en 2022 debido a que los corales son una de las principales atracciones turísticas en el Caribe colombiano.

*Como INVEVAR, durante una evaluación sobre el efecto del huracán Julia en el 2022, tuvimos la oportunidad de observar algunas áreas al sur de San Andrés que se vieron afectadas por esta enfermedad. Por otra parte, más allá de participar como apoyo en las discusiones nacionales en torno al tema, coordinadas por el Ministerio de Ambiente en conjunto con CORALINA y con otras entidades que también han estado involucrados con los corales en el Archipiélago, **no hemos sido invitados a participar del proyecto**, con lo cual desconocemos los objetivos, resultados obtenidos y estado actual del mismo y del que hace mención el equipo auditor.*

Por otro lado, desde el abordaje de la investigación de la erosión costera en las áreas con presencia de ecosistemas coralinos, se ha identificado la problemática derivada de la pérdida de corales de manera general, es por ello de interés científico que se investigue con mayor detalle el origen de esta enfermedad de pérdida de tejido de coral duro u otras causas naturales.

De igual manera, estaremos atentos para aportar el conocimiento necesario a las entidades territoriales y autoridades ambientales que soliciten el apoyo de INVEVAR relacionado a la información que produce el Instituto frente al monitoreo de los corales, para la gestión del riesgo por el cambio climático y erosión costera...” Negrilla y subrayado fuera del texto.

Por último, se requirió un pronunciamiento a la UNGRD sobre el mismo tema, pero no se obtuvo respuesta. Esta ausencia de respuesta puede generar incertidumbre sobre las acciones que se están tomando y la eficacia de los esfuerzos interinstitucionales para abordar los desafíos relacionados con la erosión costera y otros riesgos asociados.

Análisis de Respuesta

De las respuestas aportadas a la CGR, se puede concluir:

Con relación al tema financiero del proyecto, la ejecución del mismo por parte de CORALINA, que comenzó en octubre de 2023 con una asignación de \$7.946.239.186, ha enfrentado desafíos significativos debido a la demora en la asignación total de recursos, debido a que solo comprometió el 41.22% de los fondos, equivalente a \$3.275.380.068, lo que ha impactado negativamente en la realización de actividades clave, como la expedición científica y el diseño e implementación del programa para aumentar el número de reclutas de coral. Esta situación pone de manifiesto una falta de compromiso y responsabilidad en la atención de la problemática ambiental, evidenciando que la escasez de recursos ha llevado al incumplimiento de objetivos fundamentales del proyecto.

La limitada asignación de recursos resalta la necesidad urgente de mejorar la coordinación interinstitucional y asegurar un enfoque más eficaz en la gestión ambiental.

De otra parte, la disposición de INVEMAR para aportar conocimiento a las entidades territoriales y autoridades ambientales en relación con el monitoreo de corales es fundamental para la gestión del riesgo asociado al cambio climático y la erosión costera y la falta de respuesta de la UNGRD, subrayan la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional, por lo que la Contraloría General de la República (CGR) confirma el hallazgo de que la enfermedad de pérdida de tejido de coral duro (SCTLD) representa una grave amenaza para los ecosistemas marinos y la biodiversidad, señalando que las acciones implementadas hasta ahora, como circulares y talleres, han sido insuficientes para abordar la urgencia de la situación; además, subraya que la falta de una respuesta efectiva por parte de instituciones como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el INVEMAR evidencian una carencia de un enfoque integral en la gestión de esta enfermedad, lo que contribuye a la ineficacia de las medidas adoptadas y podría acarrear graves consecuencias tanto para los ecosistemas marinos como para las comunidades costeras que dependen de ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 4. Sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos. (Minambiente)

Criterios

Teniendo en cuenta que el Decreto 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" establece:

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

La Constitución Política de Colombia de 1991 a su vez anota:

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 113. los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines

La Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” señala:

Artículo 6. Principio de Coordinación. Según el principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones para lograr los fines y cometidos estatales.

La Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones” señala:

Artículo 2o. Creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

El Decreto 3570 de 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible" señala:

Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

[...].

5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

[...].

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo

ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

11. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible.

[...].

13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

A su vez, el Plan Maestro de Erosión Costera de 2017 – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indica:

El objetivo del Plan Maestro es desarrollar una visión y una estrategia nacional a largo plazo, integral, sostenible y con un adecuado respaldo técnico, financiero e institucional, a fin de prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia.

[...]

Iniciativa 3. Mejoramiento del sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos.

Corto plazo:

Usar la metodología y la lista de priorización de este PMEC con los sitios de erosión costera.

La implementación de las medidas para los 8 sitios de erosión costera más críticos, identificados en PMEC y listados en la Tabla 13 del documento.

Tabla 1. Sitios de erosión costera críticas que necesitan acciones en el corto plazo

| # | Ubicación | Medida(s) propuesta(s) |
|----|----------------------|--|
| 2 | Pájaro | Planificación y rediseño medidas existentes (14 espolones) Relleno / regeneración de la playa |
| 4 | Galerazamba | (1) Estructuras duras (rompeolas) (2) Relleno / regeneración de la playa |
| 5 | Boca Cerrada | Reubicación (en corto/mediano plazo) |
| 7 | Playa Blanca | Relleno / regeneración de la playa |
| 9 | Paso Nuevo | Planeación espacial incluido reubicación (en mediano/largo plazo) |
| 11 | Santander de la Cruz | (3) Recuperación de manglares (4) Planeación espacial incluido reubicación (en largo plazo) |
| 13 | Acuario (San Andres) | Rehabilitación de los corales |
| 20 | Punta Soldado | Planeación espacial incluido reubicación (en largo plazo) |

[...]

La Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por su parte, ordena:

Artículo 323. Plan Maestro de Erosión Costera. El Gobierno nacional implementará el “Plan Maestro de Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Adicionalmente, se deberán crear estrategias que permitan identificar, cuantificar, priorizar y recuperar los ecosistemas afectados como herramienta de desarrollo ambiental, turístico y económico, además de cumplir con la responsabilidad que en materia ambiental deben tener el Estado y sus entidades descentralizadas, fomentando la inclusión del sector privado.

Condición

Se han identificado 86 sectores con erosión costera en el país para las costas Caribe, Pacífico e Insular por parte del *Plan Maestro de Erosión Costera* (PMEC) de 2017¹², a partir de los cuales fueron priorizados 20 puntos críticos teniendo en cuenta seis variables o subcriterios¹³ (impacto físico, impacto social, ordenamiento territorial, impacto cultural, impacto económico e impacto ambiental). Para estos puntos, y considerando el comportamiento de la erosión por los cambios de la línea de costa incluyendo las condiciones océano-atmosféricas, fueron propuestas algunas medidas teniendo en cuenta el enfoque de Construir con la Naturaleza (*Build with Nature*, en inglés).

Al respecto fue formulada en el marco del Plan Maestro de Erosión Costera de 2017 la Iniciativa de Acción no. 3 del Plan de Implementación “Mejoramiento del sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos” en la cual se estableció a corto plazo “*la implementación de las medidas para los 8 sitios de erosión costera más críticos, identificados en PMEC*”. Es de anotar que dicho plazo correspondió a un periodo de 3 a 5 años, finalizando en la vigencia 2022¹⁴ de acuerdo con lo informado por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁵.

Frente a ello, una vez consultada la entidad respecto al estado de avance en la implementación de las medidas propuestas para los ocho sitios de erosión

¹² Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹³ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia – Anexo 6*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁴ De acuerdo con el Minambiente se tomó como referencia la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera del Minambiente (Resolución 768 de 2017), siendo los plazos para la ejecución del instrumento de planeación: corto (3-5 años), mediano (5-7 años), largo plazo (7-8 años).

¹⁵ Minambiente. [Radicado 22002024E2014875 del 30 de abril de 2024]. “*Respuesta a radicado 2024E1018268 de 16 de abril de 2024 (Radicado CGR: 2024EE0069282)- (CAA)*”.

costera más críticos identificados en el P MEC, se informó que cuatro de ellos se encuentran en "Seguimiento SMEC" - Sistema de Monitoreo de la Erosión Costera y Medidas de Adaptación basadas en Ecosistemas (SMEC-MABE), mientras que dos se encuentran en implementación (en el caso del punto de Acuario [No. 13], con una de las acciones finalizadas), una en proceso de gestión y una en formulación de propuestas. Para cuatro de los puntos críticos priorizados, las acciones desarrolladas no guardaban relación con las propuestas en el P MEC (puntos 2, 4, 7, 20) y tres referenciaron medidas en lugares que no coinciden con los reportados en el P MEC y la Plataforma SMEC-MABE (9, 11, 13). En dicho sentido, siete de los ocho puntos, no dieron cumplimiento a lo establecido en el Plan.

Tabla 2. Medidas propuestas por el P MEC 2017 y medidas reportadas por el Minambiente frente a los sitios de erosión costera críticos que necesitan acciones en el corto plazo

| # | Ubicación | Departamento | Medida(s) propuesta(s) | Proyecto iniciativa informada Minambiente | Medidas informadas Minambiente | Estado de implementación |
|---|--------------|--------------|---|--|--|--------------------------|
| 2 | Pájaro | La Guajira | Planificación y rediseño medidas existentes (14 espolones) / Relleno / regeneración de la playa | MABE | Construcción, instalación y capacitación para el manejo y mantenimiento de 180 estufas ecológicas para disminuir la presión sobre los manglares en el departamento de La Guajira | Seguimiento SMEC |
| 4 | Galerazamba | Bolivar | (1) Estructuras duras (rompeolas) / (2) Relleno / regeneración de la playa | Gobierno local | Se han realizado reuniones para definir la hoja de ruta por parte del municipio, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación con apoyo del Minambiente. | En proceso de gestión. |
| 5 | Boca Cerrada | Bolívar | Reubicación (en corto/mediano plazo) | Restauración de Manglares del Bajo Canal del Dique y Carbono Azul, en el marco de las acciones del Fondo de Agua de Cartagena (Alianza | Restauración en 28 hectáreas de manglar incluyendo capacitación y trabajo con las comunidades locales (implementado por la ONF | Seguimiento SMEC |

| # | Ubicación | Departamento | Medida(s) propuesta(s) | Proyecto o iniciativa informada Minambiente | Medidas informadas Minambiente | Estado de implementación |
|----|----------------------|--|---|--|---|--|
| | | | | Minambiente-Privados). | Andina y el Grupo Argos) | |
| 7 | Playa Blanca | Magdalena | Reileno regeneración de la playa | Convenio 719 de 2021 FCP - CI "Un Millón de corales" | Avances en implementación de restauración de corales en Bahía Gaira, sector Inca Inca. | En implementación |
| 9 | Paso Nuevo | Córdoba | Planeación espacial incluido reubicación (en mediano/largo plazo) | MabE | Restauración participativa de 2 ha de manglar | Seguimiento SMEC |
| | | | | | Rehabilitación ecológica de 50 ha de manglar en los municipios de San Bernardo y San Antero en Córdoba, Colombia | Seguimiento SMEC |
| 11 | Santander de la Cruz | Córdoba | (3) Recuperación de manglares (4) Planeación espacial incluido reubicación (en largo plazo) | Convenio CVS-Invermar | Diagnóstico y monitoreo | Seguimiento SMEC |
| | | | | MabE | Restauración participativa de 0,46 ha (0,11 km de costa), sobre el sector de Caño Culebra/Pekín. | Seguimiento SMEC |
| 13 | Acuario (San Andrés) | San Andrés, Providencia y Santa Catalina | Rehabilitación de los corales | Convenio 719 de 2021 FCP - CI "Un Millón de corales" | Avances en acciones de restauración de corales en Isla de San Andrés. Estos avances se han enfocado en áreas de importancia como los sectores de Nirvana, la pirámide, y SoundBay (San Luis). | En implementación |
| | | | | Convenio Especial de Cooperación No. 001 de 2019 Invermar-Coralina | Estado de las playas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2015-2019) | Ejecutado |
| 20 | Punta Soldado | Valle del Cauca | Planeación espacial incluido reubicación (en largo plazo) | | No se han implementado medidas. | En Formulación propuesta para desarrollar medidas de restauración de manglar para aumentar capacidad de adaptación en la |

| # | Ubicación | Departamento | Medida(s) propuesta(s) | Proyecto iniciativa informada Minambiente | o Medidas informadas Minambiente | Estado implementación de |
|---|-----------|--------------|------------------------|---|----------------------------------|-----------------------------------|
| | | | | | | zona costera del Valle del Cauca. |

Fuente: Elaboración propia a partir del P MEC de 2017¹⁶ y Minambiente¹⁷.

Si bien se especifica en el P MEC de 2017 que las medidas propuestas podrían ser modificadas a partir de estudios más detallados, pues en su momento no se incluyeron datos de batimetría, topografía, condiciones ambientales y sociales o planos locales, necesarios para optimizar la planificación y el diseño de medidas a implementar, no se reportaron análisis específicos para la modificación de las medidas y su respuesta más efectiva frente a la inicialmente contemplada.

Causa

Como causa de la situación descrita se encontró la falta de planeación, seguimiento y actualización por parte del Minambiente, entidad coordinadora del P MEC, respecto al cumplimiento de las medidas propuestas del Plan para los ocho sitios de erosión costera críticos que necesitan acciones en el corto plazo.

Efecto

En consecuencia, al no darse una adecuada planeación y articulación por parte del Minambiente frente a la iniciativa de acción No. 3 del P MEC (Mejoramiento del sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos), los proyectos y medidas implementadas no se enfocaron en las problemáticas analizadas en dicho instrumento y/o no abordaron de manera específica los lugares identificados. De esta manera se afectó la eficiencia y la eficacia de las medidas en el control de la erosión costera, permitiendo la continuación de dicho fenómeno en los territorios afectados.

Respuesta de la entidad

Frente a esta situación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante comunicación con radicado No. No. 22002024E2034356 del 4 de septiembre de 2024, respondió que:

“Las acciones realizadas en los 8 sitios críticos de erosión costera que requieren atención a corto plazo hacen parte de un abordaje integral, que incluye acciones de disminución de presiones y acciones de restauración participativa en ecosistemas estratégicos para la protección costera. Particularmente, las acciones realizadas en el marco del proyecto MAbE (Sitio 2: El Pájaro, Sitio 9:

¹⁶ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁷ Minambiente. [Radicado 22002024E2014875 del 30 de abril de 2024]. “Respuesta a radicado 2024E1018268 de 16 de abril de 2024 (Radicado CGR: 2024EE0069282)- (CCA)”.

Paso Nuevo, Sitio 11: Santander de la Cruz), fueron priorizadas en cuanto a sitio y tipo de intervención a partir de criterios del P MEC (sitios críticos), y también con base en la preparación de los perfiles de estas intervenciones junto con las CAR respectivas y validado en campo con los implementadores y comunidades”.

Adicionalmente, anotó frente a los puntos críticos 2, 4, 7 y 20 con relación a las medidas propuestas por el P MEC:

“Sitio # 2: Pájaro (La Guajira). La acción Construcción, instalación y capacitación para el manejo y mantenimiento de 180 estufas ecológicas es fundamental para disminuir la presión sobre los manglares de esta localidad. Una buena condición del manglar favorece a la playa dado que contribuye a la consolidación del sustrato litoral, regula los aportes continentales de sedimentos por caños y escorrentía permitiendo su deposición o flujo de manera equilibrada, y disminuye la energía del oleaje contribuyendo a la protección, regeneración y estabilidad de la playa [...].

Sitio # 4: Galerazamba; Sitio # 7: Playa Blanca; y Sitio # 20: Punta Soldado. Se requieren acciones participativas como la disminución de la presión sobre manglar y la restauración de corales, son base fundamental para la sensibilización, capacitación e integración comunitaria en medidas contra la erosión costera basadas en ecosistemas, así como para disminuir la vulnerabilidad social y ecosistémica de estos puntos críticos [...].

Por su parte, frente a los puntos críticos que no coincidieron con las ubicaciones del P MEC y la Plataforma SMEC-MABE (9, 11, 13) se anotó:

Sitio # 9: Paso Nuevo (San Bernardo del Viento, Córdoba). Es una localidad que se encuentra bajo seguimiento y monitoreo mediante el SMEC MABE (años 2022, 2023).

[...]

Sitio # 11: Santander de la Cruz (Moñitos, Córdoba). Las intervenciones que se han realizado han sido en la zona de influencia de este punto, específicamente en las localidades de Río Cedro (desembocadura), Sector Pequín y caño Pequín, y de Broqueles (caño la Salada), las cuales están sobre el litoral a una distancia de 1 a 3 km respecto a Santander de la Cruz.

[...]

Sitio # 13: Acuario (San Andrés isla). Corresponde a las acciones de restauración de corales en Isla de San Andrés, en el marco del Convenio 719 de 2021 FCP – CI “Un Millón de corales”.

De estos, tanto para el punto crítico 9 y 11 se referenció el documento técnico “Rehabilitación ecológica de bosques de manglar asociados al delta estuarino del río Sinú y el litoral coterero del sur del departamento de Córdoba” de ONF Andina (2023)¹⁸, indicando las áreas seleccionadas en donde se incluyen el Arroyo Salvador (zona de influencia de Paso Nuevo) relacionada con el punto 9

¹⁸ “[...] página 46. Tabla 5 y Mapa 1 Municipios y Áreas Seleccionadas, permite visualizar las zonas priorizadas, incluyendo Río Cedro, Caño Pekín y Broqueles - caño La Salá), y el ejercicio participativo y de priorización asociado”.

y el Río Cedro, Caño Pekín y Broqueles - caño La Salá relacionados con el punto 11.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta de la entidad, la CGR confirma el hallazgo pues si bien se reiteran las acciones que se han adelantado para los puntos 2, 4 y 7, no se agrega información que permita entender su articulación con el cumplimiento de las acciones inicialmente contempladas en el P MEC, ni se reportaron análisis y/o estudios específicos para la modificación de dichas medidas. Adicionalmente, y a pesar de que la respuesta agrupa los puntos 4, 7 y 20, se debe resaltar que este último (Punto 20 – Punta Soldado, Valle del Cauca) el Minambiente había informado previamente mediante comunicado con radicado 22002024E2014875 del 30 de abril de 2024¹⁹ que “no se han implementado medidas” y frente a este no se reporta ningún tipo de información o acción adicional.

Por su parte, los puntos críticos que no coincidieron con las ubicaciones del P MEC y la Plataforma SMEC-MABE y específicamente tratándose de los puntos críticos 9 y 11, se anexa el documento técnico *“Rehabilitación ecológica de bosques de manglar asociados al delta estuarino del río Sinú y el litoral cotoero del sur del departamento de Córdoba - Documento con plan de actividades y con la definición del área a restaurar acordada con la CVS y las comunidades”* (ONF Andina, 2023) (subrayado fuera de texto). Si bien las ubicaciones viables para la rehabilitación de acciones de rehabilitación para este caso sí coinciden con los puntos críticos del P MEC, se debe tener en cuenta que este documento, con fecha de 2 de septiembre de 2023 corresponde al producto inicial del proyecto, con el propósito de planear las actividades a áreas a intervenir; no obstante, como se mencionó en el apartado de condición de la situación detectada, estos puntos críticos contaban con un plazo para ser abordados hasta la vigencia 2022.

Frente al punto crítico 13 (Acuario, San Andrés Isla), si bien menciona el proyecto “Un Millón de Corales”, según la información aportada por la misma entidad²⁰ este convenio se encontraba en estado de implementación y fue desarrollado en locaciones diferentes de la isla.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 5. Acceso a datos y desarrollo de una base de datos centralizada (Dimar)

¹⁹ Minambiente. [Radicado 22002024E2014875 del 30 de abril de 2024]. “Respuesta a radicado 2024E1018268 de 16 de abril de 2024 (Radicado CGR: 2024EE0069282)- (CAA)”.
²⁰ Minambiente. [Radicado 22002024E2014875 del 30 de abril de 2024]. “Respuesta a radicado 2024E1018268 de 16 de abril de 2024 (Radicado CGR: 2024EE0069282)- (CAA)”.

Criterios

El Decreto Ley 2324 de 1984 “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria” señala:

Artículo 1. Nombre y naturaleza. La Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) es una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional, cuya organización y funciones se regirán por las normas que establece el presente Decreto, y por los reglamentos que se expidan para su cumplimiento.

Artículo 3°. Actividades marítimas. Para los efectos del presente Decreto se consideran actividades marítimas las relacionadas con:

- 1. La señalización marítima.*
- 2. El control del tráfico marítimo.*
- 3. Las naves nacionales y extranjeras y los artefactos navales.*
- 4. La navegación marítima por naves y artefactos navales.*
- 5. La Marina Mercante y el Transporte Marítimo.*
- 6. Las comunicaciones marítimas.*

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece que:

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 113. los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines

La Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” indica:

Artículo 6. Principio de Coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

El Decreto 5057 de 2009 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional — Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones” señala:

Artículo 6°. Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe y Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Pacífico. Son funciones del Centro de Investigaciones Oceanográficas del Caribe (CIOH) y del Centro de Investigaciones Oceanográficas del Pacífico (CCCP), dentro de la jurisdicción asignada a cada uno, las siguientes:

- 1. Estudiar y ejecutar proyectos de investigación y evaluación de fenómenos oceanográficos, hidrográficos y de contaminación marina, de acuerdo con los programas de la Dirección General Marítima.*
- 2. Ejecutar y evaluar los proyectos de investigación que sean aprobados por la Dirección.*
- 3. Dar a conocer, según la clasificación de seguridad correspondiente, los resultados de proyectos ejecutados, a través del SIG.*
- 5. Suministrar servicios técnico-marinos de apoyo, datos oceanográficos e hidrográficos, análisis físicos, químicos y biológicos, metrología de equipos y elementos de laboratorio para la investigación y otras actividades marítimas.*
- 6. Elaborar proyectos de investigación y productos que apoyen las funciones de la Fuerza Pública.*
- 7. Apoyar a las Capitanías de Puerto en la elaboración de estudios técnicos de jurisdicción cuando les sea solicitado.*
- 8. Colaborar y participar conjuntamente con organismos nacionales o extranjeros en proyectos y/o estudios de investigación y desarrollo de interés nacional en las áreas científicas de su competencia.*
- 9. Contribuir a los programas generales de preservación y conservación del medio marino.*
- 10. Controlar, vigilar y administrar los sistemas de medición de parámetros oceanográficos, meteorológicos de la Entidad en su respectiva jurisdicción.*
- 11. Suministrar asesoría técnica y científica tanto a la Dirección General Marítima, así como los servicios prestados a las demás entidades públicas o privadas que lo requieran.*

La Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones” establece:

Artículo 103. Del apoyo de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional. La Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino.

El Plan Maestro de Erosión Costera de 2017 – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible anota:

El objetivo del Plan Maestro es desarrollar una visión y una estrategia nacional a largo plazo, integral, sostenible y con un adecuado respaldo técnico, financiero e institucional, a fin de prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia.

[...]

Iniciativa 14: Mejorar acceso a datos y desarrollar una base de datos centralizada.

- *Corto plazo:*
 - *DIMAR (CIOH-Caribe/Pacífico) debería construir y mantener una base de datos centralizada de modelos costeros. Los modelos recién desarrollados o actualizados deben incluirse en esta base de datos después de la verificación.*
 - *Los desarrolladores de proyectos respecto a la erosión costera deben tener acceso fácil a esta base de datos.*
 - *Se podría cobrar una tarifa estándar para cubrir los gastos administrativos y de mantenimiento de la base de datos.*
- *Mediano plazo:*
 - *Mejorar el acceso a datos y desarrollar una base de datos centralizada. A nivel específico faltan datos a largo tiempo de batimetría, sedimentos, la evolución de la línea costera, las variaciones sedimentológicas y el uso de la tierra en la zona costera. Los datos que son generados son dispersos y de difícil acceso.*

La Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” a su vez ordena:

Artículo 323. Plan Maestro de Erosión Costera. El Gobierno nacional implementará el “Plan Maestro de Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente, se deberán crear estrategias que permitan identificar, cuantificar, priorizar y recuperar los ecosistemas afectados como herramienta de desarrollo ambiental, turístico y económico, además de cumplir con la responsabilidad que en materia ambiental deben tener el Estado y sus entidades descentralizadas, fomentando la inclusión del sector privado.

Condición

De acuerdo con el *Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC)* de 2017²¹, los datos relacionados con este fenómeno, así como los modelos de simulación son

²¹ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

indispensables para mejorar la comprensión de los procesos costeros; lo anterior para permitir un análisis integral de los sistemas naturales y, en consecuencia, la propuesta de medidas de prevención o mitigación más efectivas y eficientes. En dicho sentido, el PMEC resalta que a través de la coordinación y evaluación integrada de estudios y programas de las diferentes instituciones sería posible la consolidación de una base de datos centralizada de modelos costeros que permita su fácil acceso a los desarrolladores de proyectos que hagan frente a la erosión costera.

Por tal motivo, en su Plan de Implementación, específicamente desde el ámbito técnico-ambiental, formuló la iniciativa de acción No. 14, *“Mejorar acceso a datos y desarrollar una base de datos centralizada”* en la cual se encargó a la Dirección General Marítima (DIMAR) y sus Centros de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH Caribe/Pacífico) como medida de corto plazo la construcción y mantenimiento de una base de datos centralizada de modelos costeros²². En dicha base deberían incluirse los modelos recién desarrollados o actualizados después de ser verificados, y a su vez, debería ser de acceso fácil a los desarrolladores de proyectos respecto a la erosión costera. Adicionalmente y a mediano plazo, estableció la mejora del acceso a datos, indicando la falta de datos a largo plazo de batimetría, sedimentos, evolución de la línea de costa, variaciones sedimentológicas y el uso de la tierra.

No obstante, una vez consultada la DIMAR frente a los avances específicos de esta iniciativa de acción, indicó que *“no se conoce el medio jurídico mediante el cual se implementó dicho documento”*²³ haciendo referencia al Plan de Implementación del PMEC, y no se aportaron evidencias sobre el desarrollo de una base de datos centralizada o sus avances en línea con lo estipulado en la iniciativa de acción No. 14. Al respecto, la entidad referenció la Circular No 042 del 6 de octubre de 2021²⁴ en la cual la Mesa Técnica Nacional de Erosión Costera de la que hace parte la DIMAR expidió la recomendación No. 004 del Comité Nacional para la Reducción del Riesgo; si bien esta recomendación propone *“lineamientos para las investigaciones científicas y estudios técnicos que se recomiendan realizar para la implementación de alternativas de solución que permitan mitigar y reducir la afectación de los litorales colombianos por el fenómeno natural de la erosión costera”*, no da respuesta a la construcción y mantenimiento de una base de datos centralizada de modelos costeros estipulada en el PMEC.

Causa

La situación descrita obedece a la inobservancia del principio de eficacia frente a la gestión de la DIMAR en el cumplimiento del Plan Maestro de Erosión Costera

²² Ibid. p. 94.

²³ DIMAR. [Respuesta a oficio CGR 2024EE0069313; 23 de abril de 2024]. *“Auditoría de Desempeño Cooperativa Global sobre acciones de Adaptación al Cambio Climático (CCAA)”*.

²⁴ Dirigida a gobernaciones departamentales, corporaciones autónomas regionales y en específico a 47 alcaldías de municipios costeros del país.

(PMEC) de 2017. Lo anterior a pesar de que esta entidad hace parte del Comité Técnico Asesor del PME, lo que además muestra una falta de articulación con la entidad coordinadora y el comité ejecutor.

Efecto

Como consecuencia, al no contarse con una base de datos centralizada y de fácil acceso sobre los modelos costeros y su relación con la erosión costera, existe información dispersa que no siempre resulta accesible para las entidades que planean, diseñan y ejecutan proyectos para la prevención o control de la erosión costera. En dicho sentido, se dificulta el análisis integral del comportamiento de los sistemas naturales frente a este fenómeno afectando la eficacia, eficiencia y economía de los proyectos y obras adelantados para hacer frente a este fenómeno.

Respuesta de la entidad

Frente a esta situación detectada, la Dirección Marítima Colombiana – DIMAR, mediante su comunicación No. 29202405964 del 30 de agosto de 2024 respondió que:

“Esta Autoridad no conoce el medio jurídico mediante el cual se aprobó el texto definitivo del ‘Plan Maestro de Erosión Costera – 2017’, ni tiene conocimiento de la implementación del mismo, tarea que quedó establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Específicamente, frente a la iniciativa 14, anotó que: *“no se reconoce como una actividad que deba ser implementada por la Dirección General Marítima teniendo en cuenta que el plan nunca fue implementado ni se conoce el instrumento jurídico que lo reconozca como vinculante para las entidades”* agregando:

“Por otro lado, a juicio de la Autoridad Marítima, la Iniciativa 14 carece de sentido técnico ya que no se entiende el concepto de modelos costeros recién desarrollados y verificados; dado que los modelos numéricos que actualmente se utilizan a nivel mundial para analizar ciertos aspectos relacionados con el fenómeno de la erosión costera, son desarrollos informáticos en su mayoría de carácter comercial y/o académico y, en este proceso, son validados por estas mismas empresas para ponerlos disponibles en software especializados.

Adicionalmente, dichos modelos se centran en analizar aspectos concretos como la evolución de perfiles de playa en sitios específicos, procesos de transformación del oleaje y sus efectos en la morfodinámica e hidrodinámica de sectores de playas específicos, lo que conlleva a que esta iniciativa no sea realizable por la Dirección General Marítima ya que mezcla el concepto de bases de datos con el desarrollo de modelos costero sin tener claro y definido el alcance y la intención de la iniciativa mencionada”.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta de la DIMAR frente a la situación detectada, se confirma el hallazgo con incidencia administrativa, pues se reitera por parte de la entidad el desconocimiento sobre el medio jurídico por el cual se aprobó el Plan Maestro de Erosión Costera, pese a que, en comunicados previos, la misma entidad ha referenciado la Ley 1955 de 2019²⁵ en cuyo artículo 323 ordena la implementación de este instrumento. Al respecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible anotó que *“a través de la Ley 1955 de 2019, del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, se incorporó el Plan Maestro de Erosión Costera y se adoptaron acciones para su implementación”*²⁶, destacando su inclusión en las Bases del Plan de Desarrollo (PND) 2018-2022. En cuanto a lo mencionado por la DIMAR frente a la iniciativa 14, y lo que a su juicio carece de sentido técnico, tampoco es de recibo para este ente de control, pues resalta aún más el desconocimiento y falta de articulación de la entidad teniendo en cuenta que esta misma hizo parte del comité técnico que elaboró el PMEC de 2017²⁷ y, a su vez, participa en la Mesa Técnica Nacional de Erosión Costera. Es de anotar que PMEC especifica que:

“Los modelos de simulación numérica son una herramienta indispensable para mejorar nuestra comprensión sobre los procesos costeros y para predecir el impacto de las obras de ingeniería en la costa. En Colombia, las únicas organizaciones [sic] gubernamentales que utilizan modelos costeros desarrollados son los Centros de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas: CIOH-Caribe y CIOH-Pacífico, dos institutos que dependen de la DIMAR al igual que el INVEMAR.

[...]

CIOH-Caribe/Pacífico ha desarrollado modelos hidrodinámicos y de oleaje regional tanto para el Mar Caribe como para el Pacífico a lo largo de la zona costera colombiana.

Estos modelos se utilizan para proporcionar un pronóstico operacional de las condiciones de oleaje, marea y corriente, principalmente para propósitos de aprochar los intereses marítimos del País.. [sic]

[...]

*. DIMAR (CIOH-Caribe/Pacífico) debe mantener una base de datos centralizada de parámetros oceanoatmosféricos para las aguas colombianas [sic]. Los modelos recién desarrollados o actualizados deben incluirse en esta base de datos después de la verificación”*²⁸.

²⁵ *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

²⁶ Minambiente. [Radicado 22002024E2005900 del 28 de febrero de 2024]. *“Respuesta a radicado 2024E1009069 de 22 de febrero de 2024 (Radicado CGR: 2024EE0031727)- (CCAA)”.*

²⁷ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. P. 2.

²⁸ *Ibid.*, pp. 98-99.

Sumado a lo anterior, se destacan funciones de los CIOH-Caribe y CIOH-Pacífico de la DIMAR especificadas en el artículo 6 del Decreto 5057 de 2009 y que guardan relación con la iniciativa 14:

1. *Estudiar y ejecutar proyectos de investigación y evaluación de fenómenos oceanográficos, hidrográficos y de contaminación marina, de acuerdo con los programas de la Dirección General Marítima.*
3. *Dar a conocer, según la clasificación de seguridad correspondiente, los resultados de proyectos ejecutados, a través del SIG.*
5. *Suministrar servicios técnico-marinos de apoyo, datos oceanográficos e hidrográficos, análisis físicos, químicos y biológicos, metrología de equipos y elementos de laboratorio para la investigación y otras actividades marítimas.*
[...]
8. *Colaborar y participar conjuntamente con organismos nacionales o extranjeros en proyectos y/o estudios de investigación y desarrollo de interés nacional en las áreas científicas de su competencia.*
9. *Contribuir a los programas generales de preservación y conservación del medio marino.*
10. *Controlar, vigilar y administrar los sistemas de medición de parámetros oceanográficos, meteorológicos de la Entidad en su respectiva jurisdicción.*

Por lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 6. Programa de fortalecimiento de capacidades para todos los actores (Minambiente)

Criterios

El Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” señala:

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

La Constitución Política de Colombia de 1991 indica:

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 113. los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines

La Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” anota:

Artículo 6. Principio de Coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

La Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones” señala:

Artículo 2o. Creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

[...]

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

El Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible” agrega:

Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

[...].

5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

[...].

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

11. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible.

[...].

13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El Plan Maestro de Erosión Costera de 2017 – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indica:

El objetivo del Plan Maestro es desarrollar una visión y una estrategia nacional a largo plazo, integral, sostenible y con un adecuado respaldo técnico, financiero e institucional, a fin de prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia.

[...]

- *Iniciativa 10: Establecer un programa de fortalecimiento de capacidades para todos los actores*
 - *Corto / mediano plazo, de manera coherente con lo establecido en el PNIEC:*
[...]
 - *A nivel político se recomienda incorporar los principios de "Restauración ecosistémica" en el proceso de trabajo y toma de decisiones. Debe llevarse a cabo una capacitación sobre los estudios (técnicos) necesarios para definir los impactos de las obras/proyectos propuestos en la zona costera. Los estudios deberían centrarse en la reducción de la incertidumbre en torno a estos impactos, aunque las incertidumbres también deben ser reconocidas. También debe reconocerse la importancia de los expertos de alto nivel. Mientras falte la experiencia de alto nivel a nivel regional y nacional, se podría contratar consultores externos (nacionales y/o internacionales) para asesorar sobre la ingeniería costera integrada y la gestión de la zona costera.*

A su vez, la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" ordena:

Artículo 323. Plan Maestro de Erosión Costera. El Gobierno nacional implementará el "Plan Maestro de Erosión Costera" para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente, se deberán crear estrategias que permitan identificar, cuantificar, priorizar y recuperar los ecosistemas afectados como herramienta de desarrollo ambiental, turístico y económico, además de cumplir con la responsabilidad que en materia ambiental deben tener el Estado y sus entidades descentralizadas, fomentando la inclusión del sector privado.

Condición

El fenómeno de la erosión costera responde a diferentes dinámicas abordadas a partir de diversas disciplinas como la biología, geología, oceanografía, ingeniería civil, entre otras. Al respecto, y si bien el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) de 2017 menciona que en general la investigación, monitoreo y modelización de las costas está bien organizada por los institutos colombianos, anota que *“la importante experiencia faltante es la ingeniería costera, que se concentra en la dinámica costera natural y en los impactos de las intervenciones antrópicas y los cambios naturales dentro del sistema”*²⁹.

De igual forma el PEMEC anota:

*La coordinación integral de todos los estudios y (sub) programas es una tarea importante. No sólo el estado de cada estudio individual o programa es importante para seguir, sino también sacar conclusiones de los estudios individuales que se utilizarán en las siguientes fases del proyecto/programa. Estas conclusiones y la integración de los resultados en una visión son necesarias para un análisis integral del sistema natural, identificación de problemas, planificación de medidas, definición y evaluación de impactos, la cartografía de incertidumbres y cómo lidiar con ellos y el componente de financiamiento. Esto no es una práctica cotidiana en Colombia, donde las obras costeras se evalúan a menudo por sí mismas, sin considerar su impacto en la costa adyacente o su funcionamiento en la cadena de obras existentes. Sólo cuando se sigue este enfoque integral y regional se puede evitar problemas a gran escala la erosión*³⁰.

En correspondencia con lo anterior, fue propuesta la iniciativa de acción No. 10 “Establecer un programa de fortalecimiento de capacidades para todos los actores” en la que se resalta la importancia de capacitar sobre los estudios necesarios para lograr definir los impactos de las obras y/o proyectos definidos en la zona costera, centrándose en la reducción de la incertidumbre frente a dichos impactos.

Al respecto, se han desarrollado diversas investigaciones sobre diferentes fenómenos que pueden acrecentar los efectos de la erosión costera, como ocurre en el caso del Distrito de Cartagena. En 2021 fue publicado un artículo³¹ que aborda el fenómeno de subsidencia o hundimiento progresivo de la superficie de Cartagena en el cual se encontró que para el periodo 2014-2020 el 41% de los cambios observados en el aumento relativo del nivel del mar (RSLR, por sus siglas en inglés) responden a este fenómeno, por lo que representa un elemento importante a considerarse en la preservación de la ciudad y el análisis de la erosión costera que enfrenta.

²⁹ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. p. 96.

³⁰ Minambiente. (2017). *Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia*. pp. 96-100.

³¹ Juan D. Restrepo-Ángel et al. (2021). Coastal Subsidence Increases Vulnerability to Sea Level Rise over Twenty First Century in Cartagena, Caribbean Colombia, *Scientific Reports* 11, núm. 1 <https://doi.org/10.1038/s41598-021-98428-4>.

No obstante, en la información remitida por el Minambiente como entidad coordinadora del P MEC³², no se encontró la referencia a la inclusión o discusión sobre este tipo de fenómenos en espacios como la Mesa Técnica Nacional de Erosión Costera. Lo anterior para que puedan ser considerados en la planeación de acciones o medidas para hacer frente a la erosión costera y, en consecuencia, responder a lo estipulado en el P MEC frente al fortalecimiento de capacidades para definir los impactos de las obras y/o proyectos que se definen para la zona costera, considerando la reducción de la incertidumbre de dichos impactos.

Causa

La situación detectada responde a la falta de coordinación y articulación por parte del Minambiente como entidad coordinadora del P MEC, pues la descoordinación entre los estudios y programas de gestión costera impide una planificación adecuada. Es así como el fenómeno descrito en zonas como Cartagena aceleran aún más los procesos de erosión y, como bien lo menciona el P MEC de 2017, estos requieren un monitoreo constante y un análisis coordinado con las intervenciones humanas para mitigar de manera efectiva sus impactos sobre el sistema costero.

Efecto

En consecuencia, al no darse una adecuada planeación y articulación por parte del Minambiente frente a la iniciativa de acción No. 3 del P MEC (Mejoramiento del sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos), los proyectos y medidas implementadas no se enfocan de manera integral en las problemáticas analizadas en dicho instrumento o no se abordan de manera específica los lugares identificados y agrava los problemas de erosión; esto repercute en una falta de análisis profundo sobre cómo las intervenciones humanas interactúan con los procesos erosivos naturales que afectan las costas. Así pues, las obras costeras en el país continúan evaluándose de manera aislada, sin una visión integral que contemple sus efectos sobre las costas adyacentes o su interacción con otras infraestructuras existentes. De esta manera se afecta la eficiencia y eficacia de las medidas en el control de la erosión costera, permitiendo la continuación de dicho fenómeno en los territorios afectados.

Respuesta de la entidad

Frente a esta situación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante comunicación con radicado No. No. 22002024E2034356 del 4 de septiembre de 2024, respondió que el fortalecimiento de capacidades en torno a la erosión costera en Colombia ha involucrado varias acciones clave:

³² Minambiente. [Radicado 22002024E2009107 del 19 de marzo de 2024]. "Respuesta a radicado 2024E1011570 de 06 de marzo de 2024 (Radicado CGR: 2024EE0040975)- (CAA).".

- Generación de documentación técnica: El Invemar publicó en 2018 el libro "*Amenaza y vulnerabilidad por erosión costera en Colombia: enfoque regional para la gestión del riesgo*", disponible para consulta pública. Este recurso ha sido fundamental para orientar decisiones sobre intervenciones territoriales.
- Recomendaciones técnicas: En 2021, se elaboró y difundió la Recomendación No. 004 del Comité Nacional para la Reducción del Riesgo, que ofrece lineamientos para investigaciones y estudios técnicos destinados a mitigar la erosión costera.
- Proyectos de sensibilización y capacitación: El proyecto MAbE implementó 11 medidas de adaptación basadas en ecosistemas en el Caribe colombiano, enfocándose en playas, pastos marinos y manglares. Estas iniciativas incluyeron módulos de capacitación para comunidades locales sobre cambio climático, erosión costera y restauración ecológica, fortaleciendo la gobernanza ambiental.
- Desarrollo del SMEC-MAbE: Se creó una herramienta de monitoreo de la erosión costera y medidas de adaptación, que proporciona información sobre indicadores como altura del oleaje, cambios en la línea de costa y salud de ecosistemas costeros. El sistema incluye módulos de gestión y mapeo de iniciativas, facilitando la participación ciudadana y el soporte para la toma de decisiones.

Finalmente manifiesta que, estas acciones colectivas representan un proceso continuo de fortalecimiento de capacidades, destinado a mejorar la identificación, priorización y recuperación de ecosistemas, promoviendo la protección costera, la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible marino-costero.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta, se mencionan varios esfuerzos realizados para fortalecer las capacidades de los actores involucrados en la gestión de la erosión costera, tales como la generación de documentación técnica, actividades de sensibilización, capacitación a comunidades y el trabajo en el marco del SMEC-MAbE, así como en las Mesas Técnicas de Erosión Costera. Aunque este tipo de acciones contribuyen a fortalecer la documentación técnica disponible, no evidencian la coordinación integral de todos los estudios y programas, necesidad resaltada en el P MEC, lo que dificulta el análisis integral del sistema natural y la incertidumbre asociada.

Si bien el proyecto y el Sistema de Monitoreo de Erosión Costera y Medidas de Adaptación basadas en Ecosistemas (SMEC-MAbE) contribuyen parcialmente a la necesidad de reducir la incertidumbre sobre los impactos de la erosión costera y las intervenciones que se realizan para afrontarla, a la vez que permite obtener una articulación entre lo local y lo regional, no abarca todas las regiones identificadas como críticas por el Plan Maestro de Erosión Costera de 2017. De

los 8³³ departamentos del país donde se ubican los 20 puntos críticos de erosión costera priorizados, se abordaron 3³⁴, de manera que no fueron incluidos los departamentos de Bolívar, Chocó, San Andrés y Providencia, Sucre y Valle del Cauca, que en conjunto reúnen 11 puntos críticos priorizados. Adicionalmente no es claro cómo se coordinan e interrelacionan las acciones adelantadas, tal como recomienda el PMEC para garantizar una visión integral.

Finalmente, aunque se menciona la participación de múltiples entidades en mesas técnicas y proyectos, no se evidencia un seguimiento claro en la integración de estudios y programas, lo cual fue un punto crítico señalado en la situación detectada. La respuesta sugiere que se están realizando esfuerzos, pero no menciona explícitamente la coordinación integral y continua recomendada en el PMEC luego de más de 6 años de su publicación; en dicho sentido, la respuesta no resuelve las situaciones expresadas sobre la falta de coordinación integral en la planificación de las intervenciones y su relación con otro tipo de obras costeras adyacentes que influyen en el comportamiento de la erosión costera.

Por lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 7. Articulación de los Instrumentos de gestión marino-costera (Minambiente)

Criterios

El Decreto 3570 de 2011, en el artículo 1, establece las funciones del Ministerio de Ambiente, además, en los numerales 3 y 9 establece:

3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

La ley 489 de 1988, en su Artículo 6, también menciona principio, indicando:

³³ Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, La Guajira, San Andrés y Providencia, Sucre y Valle del Cauca.

³⁴ Antioquia, Córdoba y La Guajira, incluyendo adicionalmente el departamento de Magdalena.

Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

El decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.4.2.3.1, define el Plan de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUAC) así:

Es el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras.

Condición

La articulación de la política ambiental y sus instrumentos es fundamental para garantizar una gestión efectiva y sostenible del medio ambiente, especialmente en las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano. Estos mecanismos permiten la coordinación y cooperación entre diversas entidades gubernamentales, asegurando que las políticas y acciones ambientales sean coherentes y efectivas frente a la gestión de problemáticas como la erosión costera.

En el ámbito costero, existen dos políticas ambientales importantes, la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), formulada en el año 2000, y la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC) en su versión ajustada al 2018. La PNAOCI busca el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras mediante su ordenamiento ambiental y manejo integrado, y fue complementada en 2002 con el CONPES 3164 para la implementación de su plan de acción 2002-2004. Por su parte, la PNOEC establece un marco para el desarrollo y fomento de los intereses marítimos nacionales, con el objetivo de posicionar a Colombia como una Potencia Media Oceánica, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y contribuyendo al desarrollo nacional.

En 2020, se expidió el CONPES 3990 “Colombia Potencia Bioceánica 2030”, con el objetivo de proyectar a Colombia como potencia bioceánica para el año 2030, mediante el aprovechamiento integral y sostenible de su ubicación estratégica, condiciones oceánicas y recursos naturales, contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

Además, mediante los Planes de Ordenamiento y Manejo Integrado de Unidades Costeras (POMIUC) se busca integrar las políticas, estrategias y acciones necesarias para el uso y conservación de los recursos costeros, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Sin embargo, el proceso de formulación, adopción e implementación de los POMIUAC ha sido relegado, ya que aún existen Unidades Ambientales Costeras (UAC) en proceso

de ordenación³⁵, lo que evidencia una debilidad en la implementación de estos instrumentos de ordenación marino-costera.

A pesar de la existencia de políticas e instrumentos, no se ha logrado una gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros. Esto se refleja en la falta de medidas específicas para abordar problemáticas de alto impacto, como la erosión costera, debido a la falta de articulación en las políticas y a la insuficiente integración de acciones necesarias para enfrentar este desafío. Estos problemas son consecuencia directa de la ausencia de una gobernanza sólida en las políticas establecidas, lo que también contribuye a la falta de claridad en la definición de competencias entre las entidades y autoridades marítimas nacionales involucradas, así como a las debilidades en la coordinación interinstitucional e intersectorial.

Causa

Se identificó como causa la falta de coordinación de las diferentes entidades responsables de la gestión costera, por las falencias en la gobernanza respecto a la implementación de las políticas existentes, lo que genera esfuerzos fragmentados y menos eficaces. Esta situación se ve agravada por la insuficiencia de recursos financieros y técnicos, así como por la posibilidad de que las prioridades de las políticas ambientales se orienten hacia otros aspectos, dejando en segundo plano las problemáticas claves como la erosión costera.

Efecto

Por lo tanto, la erosión costera no se aborda de manera adecuada y específica en los instrumentos mencionados, lo que puede resultar en la degradación de los ecosistemas costeros y aumentar la vulnerabilidad de las comunidades que dependen de ellos.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante respuesta con radicado No. 22002024E2034356 del 4 de septiembre de 2024, frente a la situación señalada enfatizó en que, como autoridad principal en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, tiene el deber de formular políticas y regulaciones que aseguren la conservación y el uso sostenible:

"[...] el Ministerio si ha adelantado las acciones pertinentes en el marco de sus funciones, contribuyendo desde la expedición de las políticas y la reglamentación, para asegurar que en los instrumentos de planificación como el POMIUAC, se integren aspectos de conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades en el territorio como es el caso de la erosión costera y se

³⁵ Minambiente oficio de respuesta a la CGR Radicado 32002022E2024436 del 29-12-2022

planteen desde sus líneas programáticas, acciones para el manejo de estas amenazas [...].”

Se hace referencia a diversas normativas, como el Decreto 3570 de 2011, que orientan la función del Ministerio en la coordinación de esfuerzos interinstitucionales para la planificación ambiental de las zonas costeras. Además, el Ministerio subraya su participación en contribuciones climáticas, destacando la necesidad de implementar medidas de adaptación frente a la erosión costera y trabajar en la identificación de determinantes ambientales para la planificación territorial.

Análisis de la respuesta

A pesar de los avances relacionados por Minambiente, persisten interrogantes sobre la articulación coherente y efectiva de dichas acciones para lograr una gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros. No se aclara cómo estas iniciativas pueden generar la sinergia necesaria entre las diferentes políticas e instrumentos existentes.

Aunque se reconoce la existencia de diversas políticas, regulaciones y guías técnicas que incluyen la erosión costera como un aspecto a abordar, no se evidencia de forma clara cómo estas acciones se implementan y coordinan en la práctica para alcanzar una gestión efectiva e integrada de las zonas marino-costeras. La mera mención de políticas y planes, como el POMIUC o el CONPES 3990, no garantiza que las acciones de las entidades involucradas estén debidamente articuladas.

Tampoco se abordan de manera suficiente las preocupaciones expresadas en el hallazgo sobre las deficiencias en la gobernanza y la falta de claridad en la definición de competencias entre las entidades involucradas. La coordinación interinstitucional e intersectorial sigue siendo un desafío significativo, lo que impacta negativamente en la eficacia de la gestión integrada de los ecosistemas marino-costeros. Por lo tanto, se ratifica el hallazgo administrativo identificado, para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Hallazgo 8. Ejecución de obras del contrato N°.9677-PPAL001-1844-2021 (UNGRD)

Criterios

El principio de planeación guarda relación con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993-modificado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007-, respecto de los fines de la contratación estatal:

"(...) Los servidores públicos, tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta que, al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, que colaboraran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (...)" Subrayado y negrilla fuera de texto.

Específicamente, el numeral 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece:

"(...) Artículo 25º.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio:

[...]

7º. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso. (...)"

Adicionalmente, los numerales 1 y 3 del artículo 26 de la mencionada Ley disponen:

"(...) Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2º. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3º. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos³⁶ sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos. (...)"

Finalmente, los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, establecen:

"(...) Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. (...)"

³⁶ La expresión "Concurso" y "Términos de referencia" fueron derogadas por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

Por otra parte, la Ley 87 de 1993³⁷, indica:

"(...) ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; (...)"*

El Consejo de Estado ha manifestado:

"(...) Así pues, además de los principios de transparencia, economía, celeridad y selección objetiva, consustanciales al procedimiento contractual, debe darse cuenta de otro que si bien no cuenta con consagración expresa en el ordenamiento jurídico colombiano, sin lugar a la menor hesitación forma parte de toda actuación estatal conducente a la selección de un contratista y a la celebración y ejecución del correspondiente vínculo negocial: el de planeación, como herramienta empleada en los estados sociales de derecho [...]"³⁸

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales.

[...]

Las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos (...)"³⁹

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado¹ en diferentes oportunidades lo siguiente:

"(...) la contratación administrativa no es, ni puede ser una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino que por el contrario es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos (...)" Subrayado y negrita fuera de texto.

³⁷ "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones".

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287. Subrayados para este documento.

Igualmente ha dispuesto que cuando

(...) un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, y se pacta en él un valor que vulnere estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público. (...)⁴⁰ Subrayado y negrita fuera de texto.

Condición

El 30 de diciembre de 2021, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD y el Consorcio Protección Fase II suscribieron el Contrato N°.9677-PPAL001-1844-2021 cuyo objeto es: *“Realizar las obras para adelantar el proyecto “Intervenciones para mitigar y prevenir la erosión costera en la zona litoral en el Distrito de Cartagena, que se ejecutará entre el espolón 7 y el espolón 8 en la zona del Cabrero Fase II Componente I, en el marco de la declaratoria de Calamidad Pública según Decreto N°.0481 del 2 de mayo de 2018 prorrogada mediante Decreto N°. 1296 del 2 de noviembre de 2018, Decreto de retorno a la normalidad N°. 0621 del 2 de mayo de 2019 de la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias y del Convenio 9677-PPAL001-257-2018 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Distrito de Cartagena de Indias” por valor de \$20.306.149.897.*

Conforme a la cláusula sexta denominada plazo del referido contrato, se estipuló: *“El plazo máximo previsto para la ejecución de las actividades que se deriven del presente proceso es de CUATRO (4) MESES, el cual se contará a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.”*, las partes suscribieron el acta de inicio el 18 de mayo de 2022, siendo su fecha de finalización el día 17 de septiembre de 2022.

El 19 de marzo de 2022, se suscribió contrato de interventoría N°. 9677-PPAL001-701-2022 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el CONSORCIO CARTAGENA II R/L Arturo Mogollón , cuyo objeto es: *“Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental, social y jurídica al contrato suscrito para adelantar el proyecto “intervenciones para mitigar y prevenir la erosión costera en la zona litoral en el distrito de Cartagena”, que se ejecutará entre el espolón 7 y el espolón 8 en la zona del cabrero fase ii componente 1, en el marco de la declaratoria de calamidad pública según decreto N°. 0481 del 2 de mayo de 2018, prorrogada mediante decreto n°. 1296 del 2 de noviembre de 2018, y decreto de retorno a la normalidad n°. 0621 del 2 de mayo de 2019, expedidos por la alcaldía del distrito de Cartagena de indias y*

⁴⁰[https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_accion_popular_e_no_25000-23-26-000-2003-01195-01\(ap\)_de_2005.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_accion_popular_e_no_25000-23-26-000-2003-01195-01(ap)_de_2005.aspx#/).

del convenio 9677-PPAL001-257-2018 celebrado entre el fondo nacional de gestión del riesgo de desastres y el Distrito de Cartagena De Indias.”, por valor de \$909.732.872 con fecha de inicio del 18 de mayo de 2022.

El día 05 de agosto de 2022, las partes suscriben el Otro sí No.1 al contrato de obra No. 9677-PPAL001-1844-2021, en el cual se prorroga, en su cláusula primera, el plazo de ejecución del contrato por el término de tres (3) meses, quedando como fecha de finalización el 17 de diciembre de 2022 con la siguiente justificación:

“(…) IV. JUSTIFICACIÓN MODIFICACIÓN AL CONTRATO DE OBRA No. 9677-PPAL001-1844-2021.

El Contrato No. 9677-PPAL001-1844-2021 establece una duración de 4 meses para la construcción de las obras de protección costera. Dicho lo anterior, El Consorcio Protección Fase II no tiene objeción alguna en cuanto a este tiempo y se considera que es el tiempo necesario para el desarrollo de las obras contempladas en el alcance contractual. Lo anterior, siempre y cuando las condiciones y obligaciones no imputable al consorcio Protección Fase II se cumplan. Sin embargo, no se considera que este tiempo sea superior al que se requiere; por tal motivo, es imperativo contar con 4 meses completos para el desarrollo de las obras de protección costera.

En línea con lo anterior, en este contrato se requiere la ejecución de una gran cantidad de actividades previas al inicio de obra, las cuales implican unos tiempos de ejecución / revisión que superan por mucho el tiempo contractual de ejecución y que de ninguna manera pueden ejecutarse con la duración contractual actual. A continuación, se mencionan dichas actividades:

- Radicación y aprobación del Plan de Manejo de Tránsito (PMT). Como es de conocimiento de las partes, para el desarrollo de la obra se debe radicar y tener aprobado por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte - DATT un PMT para el transporte de los materiales al sitio de obra y el manejo del tránsito durante el desarrollo de la misma.*

Este documento se debe presentar ante el DATT una vez iniciado el contrato de obra y de interventoría, para su revisión, ajuste y aprobación. Hasta que no se cuente con el PMT aprobado, no será posible dar inicio a las obras, con lo cual, ya se aprecia un requerimiento de tiempo adicional al contrato y que no depende de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, del contratista de obra ni la interventoría.

- Actividades previas al inicio de obra establecidas por la Licencia ambiental*

La licencia ambiental concedida por la Autoridad Ambiental ANLA, mediante la Resolución No. 01401 del 3 de noviembre de 2017, autoriza la construcción de las obras de protección costera para Cartagena, adicionalmente, contempla unas actividades que deben realizarse previo al inicio de las obras a fin de definir la línea base en los siguientes aspectos:

- Calidad de Aire.*
- Ruido Ambiental.*
- Calidad de Agua.*

- Sedimentos marinos.
- Estudio Hidrobiológico.
- Estudio de Macrofauna.

En el desarrollo de estas actividades se requiere unos tiempos de preparación e instalación de equipos una vez iniciado el contrato; adicionalmente, se requiere tiempo adicional para la entrega de los resultados.

Adicional a lo anterior, debe entenderse que parte de los requerimientos de La ANLA en la licencia, establecen que previo al inicio de las obras de dragado, se debe remitir los resultados de las mediciones de calidad de agua y sedimentos marinos para su aprobación. Por tal motivo, no solo deberá tenerse en cuenta el tiempo para la obtención de los resultados, adicionalmente, deberá tenerse en cuenta el tiempo que la autoridad ambiental puede demorarse en la aprobación de la información, tiempo que es ajeno a las partes contractuales.

Evidentemente este tiempo que transcurrirá en el desarrollo de estas mediciones y la aprobación por parte de La ANLA es un tiempo que debe ser adicionado al contrato para su ejecución, pues como ya indicé, los cuatro (4) meses contractuales deben ser destinados exclusivamente al desarrollo de las obras de protección costera.

• Censo comercial - Levantamiento de vías. Previo al inicio de las obras, de acuerdo con las obligaciones contractuales y las obligaciones generadas por la Licencia Ambiental, se debe realizar un censo de las actividades comerciales desarrolladas en el área de influencia directa del proyecto; adicional, se requiere presentar a la interventoría, las actas de vecindad viales, de la ruta estimada en el PMT, que será utilizada por el contratista de obra para la movilización de los materiales requeridos en los frentes de trabajo.

• Aprobación DIMAR Señalización marítima e intervención. El alcance contractual establece que por parte de la DIMAR se debe autorizar el inicio de la intervención a realizar, en términos de la aprobación del programa de señalización marítima y ayudas a la navegación SEMAC, por tal motivo, el contratista de obra debe presentar a la DIMAR los documentos que soporten esta actividad para su aprobación, tiempo que actualmente no está incluido en el contrato.

• Revisión Estudios y Diseños. Por último, el Consorcio Protección Fase II debe contar con un tiempo de veinte (20) días para llevar a cabo la revisión y apropiación de estudios y diseños a desarrollar, sin esta actividad, no solo no es posible iniciar las obras, sino que tampoco es posible tener un balance de cantidades ajustado a la realidad del contrato, para dar inicio a las obras del mismo, por lo cual este tiempo debe igualmente contemplarse previo al inicio de las obras, que son ineludibles a la ejecución contractual. (...)"

El día 16 de diciembre de 2022, las partes suscriben el Otrosí N°2 en la cual se modificó el plazo de ejecución del contrato por el término de cuatro (4) meses adicionales, contados a partir del 18 de diciembre de 2022, quedando como fecha de finalización el 17 de abril de 2023 estipulando en su considerando lo siguiente:

"(...) 4. Que, Una vez realizadas las actividades previas necesarias para el inicio de las obras físicas, se proyectó el inicio de obra para el 17 de agosto de 2022,

fecha que se tuvo en cuenta en la elaboración del cronograma actualizada para la prórroga No.1.

5. Que, a fecha de 17 de agosto de 2022 no se contaba con la concesión por parte de la DIMAR del área a intervenir por el proyecto, por lo que no se pudo realizar el ingreso ni dar inicio a las actividades de obra.

6. Que hasta el 21 de septiembre de 2022 fue cuando se obtuvo el Acta de entrega de los Terrenos otorgado en concesión (210900R MD-DIMAR-CP05-ALMITA SEPTIEMBRE DE 2022)

7. Que, con la concesión y entrega del área al Distrito de Cartagena, el área social de la UNGRD inició gestión y autorizó al PNUD para efectuar el pago de las compensaciones a los afectados en el área del proyecto - playa 6, requisito indispensable para el cierre total de la playa e inicio de las obras físicas.

8. Que en el comité de gerencia No. 25 del 12 de octubre de 2022, en el que la profesional social de la UNGRD manifestó que el 18 de octubre de 2022 el contratista de obra podría realizar el cierre total de la playa e iniciar actividades de obra debido a que a esa fecha se obtendría la confirmación de la totalidad de los pagos de las compensaciones a los afectados de playa (vendedores y carperas), teniéndose completa seguridad que para esa fecha se habrían pagado todas las compensaciones.

9. Que, el 18 de octubre de 2022 no fue posible materializar el inicio de obras debido a la oposición presentada por parte de los actores de playa 6 quienes aludían que no permitirían el inicio de las actividades hasta tanto se les entregara Playa 5, la cual no hace parte del alcance contractual de la Fase II componente 1 pero si del proyecto de Protección Costera.

10. Que, Como solución a la situación presentada y en aras de iniciar actividades de obra evitando más retrasos en el inicio de estas, se acordó con los vendedores y carperos de playa 6 iniciar las actividades únicamente de los espolones 7 y 8 permitiendo de esta manera el desarrollo de las actividades económicas de los actores de playa. Por lo anterior, no fue posible el uso y cerramiento total del área del proyecto, por lo que no se inició todas las actividades planeadas que se ejecutarían de manera simultánea para cumplir el tiempo de ejecución de 4 meses. Por lo anterior, las actividades de escollera, relleno de playa y revegetalización, las cuales fueron planeadas para ser realizadas de manera simultánea con el inicio de la construcción de los espolones requerirán 2 mes más.

11. Que, sólo hasta el 19 de octubre de 2022, en la jornada de la tarde, se pudo dar inicio a las actividades que comprenden el cerramiento y el 20 de octubre de 2022 iniciaron las actividades de obra, lo cual generó un retraso de 2 meses teniendo en cuenta la fecha prevista para el inicio de las actividades físicas. En ese sentido, el contratista presenta una programación de obra, donde se actualiza la fecha de inicio de las obras físicas y las condiciones de ejecución anteriormente mencionadas, lo que hace necesaria una adición de tiempo o prórroga contractual de cuatro (4) meses más dadas las condiciones actuales del contrato. Se adjunta acta de reunión de inicio de obra y cerramiento del 19 de octubre de 2022.

12. Que, en conclusión, la prórroga solicitada de 4 meses se fundamenta en los siguiente:

- Dos (02) meses de la prórroga solicitada en el retraso del inicio de las actividades físicas, ya que el inicio debió ser a más tardar el 17 de agosto de 2022 y se hizo efectivo el 19 de octubre de 2022.

- Dos (02) meses de la prórroga solicitada se debe a que la ejecución de los espolones 7, 8, como de la escollera entre ellos se programó para ser ejecutada de manera casi simultánea, siendo esta última, es decir, la escollera entre espolones 7 y 8 programada para ser ejecutada en 70 días iniciando 21 días antes de los espolones (se adjunta programación inicial), lo cual según lo establecido en el acta de inicio de obra y cerramiento no se pudo iniciar. Es por ello por lo que realizando el ajuste de la programación el contratista de obra requiere dos (2) meses más para ejecución de las obras, tal y como se plasma en la reprogramación adjunta a la solicitud de prórroga.

- La reprogramación realizada teniendo en cuenta las condiciones de ejecución requiere que la fecha de terminación del contrato se extienda del 17 de diciembre de 2022 al 17 de abril de 2023, es decir cuatro (04) meses más. Conforme a lo anteriormente expuesto, se solicita: Prorrogar el plazo de ejecución en cuatro (4) meses más con lo cual la fecha de finalización será el 17 de abril de 2023. (...)"

En el último informe de interventoría N°7 entregado a este Ente de Control entre el periodo comprendido entre el 18 de noviembre al 17 de diciembre de 2022, se informa en su capítulo "4.1. RESUMEN DEL ESTADO GENERAL DEL CONTRATO", lo siguiente:

"(...) En el periodo anterior, el contratista presentó un balance contractual en donde según su análisis no requería incorporación de recursos. Este balance fue revisado por la interventoría encontrando diferencias entre las cantidades contractuales y las que se encuentran ejecución, por lo que basados en la topografía y batimetría conciliada por las partes inicio la cuantificación nuevamente de las cantidades de diseños. Lo anterior fue notificado al contratista, el cual verificó que los datos suministrados en el balance enviado en noviembre presentaban errores por lo que de la misma manera inició su revisión. De esta manera las partes, después de varias reuniones han podido encontrar que se requiere aproximadamente \$2.400.000.000,00 millones de pesos, por lo que se solicitó al contratista de obra realizar la solicitud de adición de manera oficial para su estudio y remisión a la UNGRD. Se adjunta cuadro de balance de obra en revisión. (...)"

El día 17 de enero de 2023 se suscribe el acta de suspensión de obra N°1 con el fin de suspender el plazo de ejecución del contrato por un término de dos (02) meses, contados a partir del 17 de enero de 2023 y hasta el 16 de marzo de 2023, reiniciando el 17 de marzo de 2023, la fecha de terminación del contrato se previó para el 17 de junio de 2023 con la siguiente justificación por parte de la supervisión:

"(...) El contratista de obra CONSORCIO PROTECCIÓN FASE II mediante oficio N°. PCFASEII-063-TEC-2021 solicita suspender el Contrato No. 9677-PPAL001 - 1844-2021 hasta que se resuelvan los temas de tipo social que están pendientes. El contratista de obra finalizó la construcción de los espolones N°. 7 y N°. 8, por lo que para cumplir las obligaciones del contrato pendientes como son la construcción de la escollera entre los espolones N°. 7 y N°. 8, el relleno hidráulico para la conformación de la playa y la revegetalización, debe cerrarse completamente la zona de trabajo, denominada Playa 6. Los actores de playa que ejercen actividades económicas en la zona se niegan a salir de la playa hasta que se entreguen las playas 4 y 5, de acuerdo con lo manifestado en el acta de reunión

realizada el 19 de octubre de 2022. Cabe aclarar que las playas 4 y 5 son objeto de otro contrato, sin embargo, la decisión de los actores de playa afecta el desarrollo de las actividades contractuales en la Playa 6.

El contratista de Intervendría CONSORCIO CARTAGENA II mediante oficio No. Ref. INTCAII-122022-05, como supervisor del contrato de obra, responde al oficio N°. PCFASEII-063-TEC-2021 del CONSORCIO PROTECCIÓN FASE II, manifestando estar de acuerdo con la solicitud de suspensión.

El contratista de Interventoría CONSORCIO CARTAGENA II realiza INFORME DE INTERVENTORÍA solicitando la suspensión del contrato de obra N°. 9677-PPAL001-1844-2021 y ratifica la solicitud de suspensión del contrato de obra a la UNGRD mediante oficio No. Ref. INTCAII-122022-04 Por lo anterior, se evidencia la necesidad de suspender el contrato de obra No. 9677-PPAL001 -1844-2021, por el termino de DOS (02) meses contados a partir del 17 de enero de 2023 hasta el 16 de marzo de 2023. (...)"

Posteriormente el día 17 de marzo de 2023, se suscribe el acta de suspensión de obra N°2 con el fin de suspender el plazo de ejecución del contrato por un término de dos (02) meses, contados a partir del 17 de marzo de 2023 y hasta el 16 de mayo de 2023, reiniciando el 17 de mayo de 2023, con fecha de terminación del contrato el 16 de agosto de 2023 con la siguiente justificación:

"(...) IV. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN AL CONTRATO DE OBRA No. 9677-PPAL001 -1844-2021

El Proyecto de protección Costera de Cartagena tiene como objetivo llevar a cabo la construcción de las obras para adelantar el proyecto "Intervenciones para mitigar y prevenir la erosión costera en la zona litoral en el Distrito de Cartagena, que específicamente en su fase II Componente 1 se ejecutará entre el espolón 7 y el espolón 8 en la zona del Cabrero, en el marco de la declaratoria de Calamidad Pública según Decreto N°.0481 del 2 de mayo de 2018 prorrogada mediante Decreto N°. 1296 del 2 de noviembre de 2018, Decreto de retorno a la normalidad N°. 0621 del 2 de mayo de 2019 de la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias y del Convenio 9677-PPAL001-257-2018 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Distrito de Cartagena de Indias.

A la fecha de presentación del presente informe se hace necesaria la realización de la ampliación de la suspensión por dos (02) meses más al contrato de obra No. 9677- PPAL001-1844-202 hasta tanto se hayan resuelto los inconvenientes de carácter social que sustentaron la suspensión del contrato y que a la fecha no se han superado, por lo cual el contratista de obra solicitó la ampliación teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. A la fecha se sigue sin resolver la situación de entrega de playas en la fase 1 del proyecto de protección costera, situación que originó la suspensión inicial del contrato, pues los actores de playa claramente indicaron que no permitirán cerrar la playa 6 hasta tanto les sea solucionada la entrega de las playas en Bocagrande. En ese orden de ideas, hasta tanto esas playas no sean entregadas no será viable que los actores de playa hagan entrega del área de playa 6 para retomar actividades de este contrato, pues son precisamente aquellas que requieren el cierre completo del área de playa: escollera y relleno hidráulico.

2. A la fecha no se tiene información respecto de la solicitud de adición y prórroga remitida a la UNGRD, en la cual se requieren recursos adicionales a fin de poder

ejecutar el 100% del alcance contractual y el tiempo requerido para llevar a cabo el mismo, y sin esta respuesta no es posible determinar si se realizará el 100% del alcance, o de qué manera se procederá, además que se solicita una revisión adicional de los diseños por parte del diseñador, previo al reinicio, que se considera oportuno realizar por las obras ya ejecutadas en Fase 1.

En el ejercicio del contrato de interventoría No. 9677-PPAL001-701-2022 - Objeto: Realizar la Construcción de las obras de "Intervenciones para mitigar y prevenir la erosión costera en la zona litoral en el Distrito de Cartagena, que se ejecutará entre el espolón 1 en la zona del laguito y el rompeolas 3 en el centro histórico incluyendo el sistema de drenaje pluvial de la carrera primera de Bocagrande, en el marco de la declaratoria de Calamidad Pública según Decreto N°.0481 del 2 de mayo de 2018 prorrogada mediante Decreto N°. 1296 del 2 de noviembre de 2018, Decreto de retorno a la normalidad N°. 0621 del 2 de mayo de 2019 de la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias y del Convenio 9677-PPAL001-257-2018 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Distrito de Cartagena de Indias", vemos viable y aprobamos la ampliación de la suspensión solicitada por el contratista de obra hasta que se pueda acceder al cierre total de zona a intervenir por el contrato de obra (playa 6) y así culminar la ejecución del contrato de obra, teniendo en cuenta la justificación presentada. Lo anterior en un plazo no mayor de dos (02) meses más. (...)" subrayado fuera de texto.

El día 16 de mayo de 2023 se suscribe el acta de suspensión de obra N°3 con el fin de suspender el plazo de ejecución del contrato por un término de dos (02) meses, contados a partir del 17 de mayo de 2023 y hasta el 16 de julio de 2023, reiniciando el 17 de julio de 2023, y fecha de terminación del contrato el 16 de octubre de 2023, soportada en la misma justificación del acta de suspensión N°2.

El día 14 de julio de 2023 se suscribe el acta de suspensión de obra N°4 con el fin de suspender el plazo de ejecución del contrato por un término de dos (02) meses, contados a partir del 17 de julio de 2023, hasta el 16 de septiembre de 2023, reiniciando el 17 de septiembre de 2023, y fecha de terminación del contrato el 17 de diciembre de 2023, soportada en la misma justificación del acta de suspensión de obra N°2.

El día 15 de diciembre de 2023 se suscribe el acta de suspensión de obra N°5 con el fin de suspender el plazo de ejecución del contrato por un término de seis (06) meses, contados a partir del 17 de diciembre de 2023 hasta el 16 de marzo de 2024, reiniciando el 17 de marzo de 2024, y la fecha de terminación del contrato el 17 de junio de 2024, con la siguiente justificación:

"(...) IV. SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE LA SUSPENSIÓN AL CONTRATO DE OBRA No. 9677-PPAL001-1844-2021

El Proyecto de protección Costera de Cartagena tiene como objetivo llevar a cabo la construcción de las obras para adelantar el proyecto "Intervenciones para mitigar y prevenir la erosión costera en la zona litoral en el Distrito de Cartagena, que específicamente en su fase II Componente 1 se ejecutará entre el espolón 7 y el espolón 8 en la zona del Cabrero, en el marco de la declaratoria de Calamidad Pública según Decreto N°.0481 del 2 de mayo de 2018 prorrogada mediante

Decreto N°. 1296 del 2 de noviembre de 2018, Decreto de retorno a la normalidad N°. 0621 del 2 de mayo de 2019 de la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias y del Convenio 9677-PPAL001-257-2018 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Distrito de Cartagena de Indias.

A la fecha de presentación del presente informe se hace necesaria realizar la ampliación de la suspensión por dos (02) meses más al contrato de obra No. 9677-PPAL001-1844-202 hasta tanto se hayan resuelto los inconvenientes de carácter social que sustentaron la suspensión del contrato y que a la fecha no se han superado, por lo cual el contratista de obra solicitó la ampliación teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. A la fecha se sigue sin resolver la situación de entrega de playas en la fase 1 del Proyecto de Protección costera, situación que originó la suspensión inicial del contrato, pues los actores de playa claramente indicaron que no permitirán cerrar la playa 6 hasta tanto les sea solucionada la entrega de las playas en Bocagrande. En ese orden de ideas, hasta tanto esas playas no sean entregadas no será viable que los actores de playa hagan entrega del área de playa 6 para retomar actividades de este contrato, pues son precisamente aquellas que requieren el cierre completo del área de playa: escollera, relleno hidráulico y revegetalización. Lo anterior, se estipula teniendo en cuenta la solicitud presentada vía correo electrónico por parte de la líder del proyecto UNGRD, en el cual se solicita el trámite de ampliación a la suspensión en cuestión en el entendido de que no se han resuelto los aspectos que suscitaron la suspensión inicialmente.

En ese sentido, se está a la espera que la UNGRD viabilice la apertura de playa 6 al contratista de obra para ejecutar las actividades pendientes, una vez culmine el proceso de entrega de las playas 4 y 5 en fase 1 a cargo de la entidad contratante como responsable de la Gestión social del Proyecto de Protección Costera; cuya no resolución ha generado las suspensiones 1, 2, 3 y 4 al contrato de obra No. 9677- PPAL001-1844-202.

2. Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere prorrogar la suspensión por un plazo de seis (6) meses más o antes, en caso que se tengan las garantías del cierre total de la playa 6, la cual falta por intervenir en lo que corresponde a la escollera, relleno hidráulico y revegetalización.

AVAL DE LA INTERVENTORIA

En el ejercicio del contrato de interventoría No. 9677-PPAL001-701-2022 – Objeto: "Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental, social y jurídica al contrato suscrito para adelantar el proyecto "intervenciones para mitigar y prevenir la erosión costera en la zona litoral en el distrito de Cartagena", que se ejecutará entre el espolón 7 y el espolón 8 en la zona del cabrero fase II componente 1, realizar la construcción de obras de prevención y mitigación del riesgo por erosión costera en el sector del cabrero en la ciudad de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, en el marco de la declaratoria de calamidad pública según decreto N°. 0481 del 2 de mayo de 2018, prorrogada mediante decreto N°. 1296 del 2 de noviembre de 2018, y decreto de retorno a la normalidad N°.0621 del 2 de mayo de 2019, expedidos por la alcaldía del distrito de Cartagena de Indias y del convenio 9677-ppa1001-257-2018 celebrado entre el fondo nacional de gestión del riesgo de desastres y el distrito de Cartagena de Indias decreto de calamidad pública N° 0481 de 2018, prorrogada mediante decreto n°1296 de 2018 y en desarrollo del Plan de Acción Específico (PAE) establecido en decreto de retorno a la normalidad N° 0621 de 2019 de la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias y del Convenio 9677-PPAL001-257-2018

celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Distrito de Cartagena de Indias", vemos viable y aprobamos la ampliación de la suspensión solicitada por el contratista de obra hasta que se pueda acceder al cierre total de la zona a intervenir por el contrato de obra (playa 6) y así culminar la ejecución del mismo, teniendo en cuenta la justificación presentada. Lo anterior en un plazo no mayor de seis (06) meses más. (...)"

De lo anterior, se evidencia que para el inicio de obra del contrato de obra No. 9677- PPAL001-1844-2021, no se tuvieron en cuenta los tiempos y trámites necesarios para la obtención de los permisos y licencias necesarias. Esto, sumado al impacto generado por las obras en los actores sociales de la playa 6, afectó significativamente los plazos de ejecución del contrato, tal como queda reflejado en los otrosíes 1 y 2, así como en las suspensiones de obra N°. 1 a 5 previamente mencionadas.

Asimismo, en el último informe de interventoría presentado a este Ente de Control, correspondiente al periodo del 18 de noviembre al 17 de diciembre de 2022, se manifiesta una discrepancia en la cuantificación de las cantidades de obra ejecutadas en relación con los diseños aprobados del contrato, con una diferencia de \$2.400.000.000 millones de pesos adicionales requeridos para la culminación de la obra. Esta situación está documentada en las actas de suspensión de la N°. 2 a la N°. 4, lo que genera incertidumbre respecto a la ejecución del alcance inicial del contrato de obra y el cumplimiento de los diseños aprobados.

Finalmente, es importante señalar que en la suspensión N°. 5 del contrato No. 9677-PPAL001-1844-2021 no se menciona la necesidad de recursos adicionales. Además, no se ha entregado a este Ente de Control ningún informe de interventoría posterior al 17 de diciembre de 2022, ni actas de suspensión posteriores a la No. 5, lo que incrementa la incertidumbre sobre la fecha de finalización del contrato de obra, prevista para el 17 de junio de 2024.

Causa

Las deficiencias encontradas se deben a una planeación inadecuada, ya que no se consideraron los permisos necesarios para el inicio de las obras, ni el componente social. Esto ha provocado repetidas suspensiones que impiden la finalización de las obras del contrato de obra N°. 9677-PPAL001-1844-2021.

Efecto

Se produjeron retrasos en el cronograma inicial de la obra y posibles incrementos en los costos de ejecución de obra. Esto agrava la problemática de erosión costera en el Distrito de Cartagena y, con ello, la falta de atención oportuna a un punto considerado prioritario según el diagnóstico realizado para la implementación del P MEC (priorizado por la Vicepresidencia de la República).

Respuesta de la Entidad y Análisis de respuesta

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo Desastres - UNGRD, no dio respuesta a la observación comunicada mediante los oficios No. 2024EE0158516 del 22 de agosto de 2024 y 2024EE0173229 del 10 de septiembre de 2024, se entiende que dicha observación ha sido aceptada. Por lo tanto, se valida como un hallazgo administrativo para ser incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

Pregunta de auditoría No. 2.

¿Las inversiones y los resultados de las entidades responsables en la implementación de acciones orientadas a la adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático, han contribuido a controlar el fenómeno de la erosión costera?

La erosión costera es un fenómeno que amenaza la integridad de los ecosistemas marinos y las comunidades costeras en Colombia, agudizado cada vez más por el cambio climático. A medida que aumentan el nivel del mar y las condiciones meteorológicas extremas, se hace imperativo que las entidades encargadas de gestionar y proteger estas áreas implementen acciones efectivas para mitigar sus efectos. Sin embargo, la capacidad para realizar estas iniciativas depende de la disponibilidad de recursos financieros.

A pesar de contar con un marco normativo como el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC), que establece una estrategia integral para abordar la erosión, la falta de un esquema de financiamiento adecuado ha limitado la implementación de las acciones. Los fondos destinados a la protección costera son a menudo dispersos y carecen de una coordinación efectiva entre las distintas instituciones, lo que dificulta la ejecución de proyectos necesarios para enfrentar la erosión de manera sostenible.

En este contexto, es fundamental analizar si las inversiones realizadas por las entidades responsables han contribuido de manera efectiva a controlar este fenómeno. Este análisis no solo nos ayudará a entender la eficacia de las políticas actuales, sino que también permitirá identificar oportunidades para mejorar la asignación y gestión de recursos en el futuro.

Hallazgo 9. Esquema de financiamiento para la Implementación del Plan Maestro de Erosión Costera (Minambiente)

Criterios

El Decreto 3570 de 2011, en el artículo 1, establece que el Ministerio de Ambiente es el órgano rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, con la responsabilidad de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio. Además, se le asigna la tarea de definir políticas y regulaciones para la recuperación, conservación, protección, y uso sostenible de los recursos naturales y el ambiente, asegurando así un desarrollo sostenible en armonía con otras funciones sectoriales. En el artículo 2°. Funciones. Numeral 6:

8. *Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.*

Además, en el 2017 se publica el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC), como un documento estratégico que busca la protección integral y sostenible de las costas colombianas en cabeza del Minambiente:

El objetivo del Plan Maestro es desarrollar una visión y una estrategia nacional a largo plazo, integral, sostenible y con un adecuado respaldo técnico, financiero e institucional, a fin de prevenir, mitigar y controlar la erosión y sus consecuencias en las costas de Colombia.

El PMECE establece en las iniciativas 15 y 16:

*Iniciativa 15: Asignar más recursos para proyectos de erosión costera
Corto plazo: Generar recursos para la coordinación e implementación de los proyectos para los sitios críticos de erosión costera.
Mediano / Largo plazo:*

- *Explorar posibilidades y condiciones de financiación por IFIs (por ejemplo, el Banco Mundial).*
- *Creación de un mecanismo financiero (fondo) para la ejecución de medidas de mitigación y prevención en torno a la erosión costera.*

*Iniciativa 16: Establecer un esquema de financiamiento claro y transparente
Corto plazo:*

- *Establecer un esquema de financiamiento claro y transparente de proyectos de erosión costera.*
- *Generar una estrategia de comunicación sobre el proceso de toma de decisiones sobre la asignación del financiamiento.*

Finalmente, la Ley 1955 de 2019, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, refuerza la implementación del PMECE al establecer en su artículo 323, establece:

ARTÍCULO 323. PLAN MAESTRO DE EROSIÓN COSTERA. El Gobierno nacional implementará el "Plan Maestro de Erosión Costera" para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Condición

A pesar de los lineamientos del PMEC, no existe una estructura específica dedicada a financiar actividades para afrontar la erosión costera. Aunque algunos proyectos de protección costera reciben fondos tanto públicos como privados, esta financiación es dispersa y carece de una estrategia y estructura financiera coherentes. Por ello, se han propuesto dos iniciativas clave: la iniciativa 15, orientada a aumentar los recursos para proyectos de erosión costera, y la iniciativa 16, que busca establecer un esquema de financiamiento claro y transparente. Sin embargo, los avances en ambas han sido limitados, y las entidades continúan recurriendo a fuentes tradicionales de financiamiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA), como el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, el Fondo de Compensación Ambiental (FCA), el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y el Sistema General de Regalías (SGR), para cubrir sus necesidades.

De acuerdo con la información solicitada, el PMEC fue formulado sin incorporar un esquema de financiamiento efectivo que respalde la implementación de las acciones propuestas por parte de las entidades convocadas a enfrentar la prevención, mitigación y control de la erosión costera en sus territorios. Esto ha provocado que la implementación de los proyectos no cuente con la financiación necesaria para su ejecución, como reportan algunas Corporaciones Autónomas Regionales, entre ellas Coralina, Codechocó, Corpourabá y Cardique.

Al consultar a las entidades convocadas en el PMEC sobre las inversiones realizadas, así como los recursos presupuestados y ejecutados, se evidenció un desconocimiento general del Plan, lo que refleja la ausencia de lineamientos claros para la obtención de recursos destinados a enfrentar la erosión costera. Un ejemplo de esto es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que menciona: "no tiene un presupuesto asignado para su desarrollo; (sic) de todas maneras, la UNGRD siempre ha estado dispuesta a asesorar y colaborar en la continuidad de la elaboración de este documento liderado por el Ministerio de Ambiente"⁴¹. De acuerdo con la información reportada, la CGR estableció que tanto Minambiente como algunas corporaciones con jurisdicción en áreas costeras destinaron recursos para proyectos relacionados con la erosión costera en el marco de sus funciones; es

⁴¹ Respuesta UNGRD con radicado 2024EE02198 del 07/02/2024.

así como, entre 2018 y 2023, se ejecutaron aproximadamente \$1.400 millones en programas y proyectos vinculados a este fenómeno, a través de los respectivos planes de acción⁴². Cabe resaltar que esta cifra no representa la totalidad de los esfuerzos financieros realizados por estas entidades ya que la mayoría de las acciones ejecutadas para la erosión costera no se enmarcan en la implementación del PMEC.

Además, el Minambiente ha trabajado en la obtención de recursos adicionales a través de la cooperación internacional para fortalecer la ejecución financiera destinada a abordar los problemas ambientales causados por la erosión en los ecosistemas marino-costeros. Un ejemplo de ello es el proyecto desarrollado en el marco de la Iniciativa Internacional del Clima (IK) del gobierno de Alemania, titulado *Adaptación Basada en los Ecosistemas para la Protección contra la Erosión Costera en un Clima Cambiante*, a través del cual el Minambiente ejecutó alrededor de \$1.104 millones entre el 2018 y 2023⁴³. Pero estos recursos no son parte de un plan de implementación del PMEC y son insuficientes para abordar un problema que afecta a las costas de nuestro país y la región insular, extendiéndose más allá de los municipios intervenidos por el proyecto.

Causa

La falta de avances significativos en la dirección y coordinación del PMEC por parte del Minambiente, lo que ha provocado deficiencias en la gestión financiera. Esta situación se traduce en la ausencia de una estructura financiera adecuada para asegurar los recursos necesarios y coordinar eficazmente las iniciativas relacionadas con la erosión costera. Además, ha generado la insostenibilidad de las acciones destinadas a combatir la erosión costera, afectando el cumplimiento de los objetivos establecidos para enfrentar este fenómeno.

Efecto

La falta de recursos a corto, mediano y largo plazo limita la capacidad para coordinar e implementar proyectos en sitios críticos afectados por la erosión costera, impidiendo la ejecución de medidas de mitigación y prevención. Esto ha dificultado abordar de manera eficaz las necesidades financieras para enfrentar la problemática en los territorios afectados.

Respuesta de la entidad

⁴² Las entidades que reportaron recursos son Minambiente Rad. 22002024E2014875 del 30/04/2024, CRA Rad. 2024EE0066182 del 24/04/2024, Corpogujaira Rad.202404183200016112 del 18/04/2024, Codechoco Rad. 2240418171814865 del 18/04/2024.

⁴³ Esta cifra corresponde a los contratos fueron suscritos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como parte del apoyo al proyecto, registrados por la Dirección de Asuntos marinos Costeros y de Recursos Acuáticos (DAMCRA), para cada uno de los periodos en el plan anual de adquisiciones de la entidad.

Frente a esta situación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante respuesta con radicado No. 22002024E2034356 del 4 de septiembre de 2024, reitera que, para el esquema de financiamiento del Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC), se han propuesto dos iniciativas clave: iniciativa 15, que busca asignar más recursos para proyectos de erosión costera, e iniciativa 16, que establece un esquema de financiamiento claro y transparente. Ambas iniciativas contemplan acciones a corto, mediano y largo plazo, incluyendo la generación de recursos y la creación de mecanismos financieros adecuados.

“Establecer un esquema de financiamiento claro y transparente”, con acciones de la siguiente forma:

| Acciones | Plazo | | |
|--|--|--|--|
| | Corto | Mediano | Largo |
| Iniciativa 15: Asignar más recursos para proyectos de erosión costera | Generar recursos para la coordinación e implementación de los proyectos para los sitios críticos de erosión costera. | Explorar posibilidades y condiciones de financiación por IFIs (por ejemplo, el Banco Mundial). | Creación de un mecanismo financiero (fondo) para la ejecución de medidas de mitigación y prevención en torno a la erosión costera. |
| Iniciativa 16: Establecer un esquema de financiamiento claro y transparente | Establecer un esquema de financiamiento claro y transparente de proyectos de erosión costera. Generar una estrategia de comunicación sobre el proceso de toma de decisiones sobre la asignación del financiamiento. | | |

En este sentido, la gestión de los recursos financieros para la atención del problema e implementación del PMECC, han implicado la articulación de acciones y actores, promovida por el Minambiente.”

En el corto plazo, se prevé la utilización de fuentes de financiamiento existentes, como el Fondo Nacional Ambiental y Regalías. Para el mediano y largo plazo, se plantea la cooperación internacional y la gestión ante donantes. También se menciona la identificación de áreas de especial atención y la creación de programas específicos para abordar la erosión en zonas críticas, como San Andrés y el Caribe sur.

Análisis de respuesta

La respuesta de la entidad resalta la importancia de contar con un enfoque estructurado y diversificado para la financiación del PMECC. Al identificar acciones a corto, mediano y largo plazo, se reconoce que la problemática de la erosión costera requiere soluciones integrales que no solo se basen en recursos inmediatos, sino que también incluyan una planificación a largo plazo.

No obstante, a pesar de las iniciativas propuestas, persiste la preocupación por la falta de un esquema de financiamiento eficaz que garantice la implementación de los proyectos necesarios. La dependencia de fuentes de financiamiento tradicionales y dispersas puede limitar la eficacia y sostenibilidad de las acciones frente a la erosión costera. Además, la referencia a la necesidad de colaboración interinstitucional y a la importancia de la participación comunitaria es un indicativo de que las soluciones deben ser colectivas y adaptativas.

Aunque la respuesta de la entidad es un avance hacia la identificación de soluciones para la erosión costera, es fundamental que se desarrollen mecanismos de financiamiento robustos y sostenibles, acompañados de una planificación estratégica y de la integración de las comunidades afectadas en el proceso.

En consecuencia, que la Entidad no desvirtúa lo previamente comunicado se formula como un Hallazgo de tipo administrativo.

Pregunta de auditoría No. 3.

¿La gestión adelantada por las entidades para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas de adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático, han contribuido a resolver las necesidades de poblaciones más vulnerables o marginadas?

Sobre este asunto se auditó la gestión adelantada por las entidades para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas de adaptación frente a los efectos de la erosión costera causada por el cambio climático. Incluyó la revisión de planes, programas y proyectos que se han ejecutado en el marco de la gestión institucional a nivel nacional y regional, considerando como punto de partida el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual establece como estrategia nacional la implementación del Plan de Manejo de Erosión Costera (PMEC).

Por lo anterior, es fundamental identificar a los actores sociales en las regiones costeras del país, su población, desarrollo y el papel que desempeñan ante la erosión costera. En estas áreas se han reconocido actores relevantes, como comunidades locales, organizaciones y autoridades locales, con roles específicos en el Plan Maestro de Erosión Costera.

Entre los actores identificados se encuentran:

Comunidades locales: Su participación es crucial para el manejo adecuado de los recursos costeros, ya que poseen un conocimiento profundo de su entorno y una conexión cultural con la costa, como son las organizaciones de mangleros de la zona caribe, raizales, de la zona insular.

Autoridades locales: Son responsables de la regulación y gestión de las políticas públicas en las zonas costeras, asegurando que se integren las necesidades y perspectivas de los diferentes actores en la planificación y ejecución de medidas contra la erosión costera.

En las zonas costeras del país, la población asentada va en aumento, como se muestra en la siguiente tabla, al tomar como punto de partida los datos del censo de población del 2005 y proyecciones 2016-2020, del DANE.

| PECC - Población Zona Costera Colombiana | | | |
|---|----------------|---------------|-----------------|
| 2005-2016-2020 | | | |
| | Insular | Caribe | Pacífico |
| 2016-2020 (PECC) | 0,3 | 0,49 | 0,45 |
| Población 2005 | 70.554 | 3.482.132 | 731.384 |
| Población 2016 | 77.101 | 4.103.222 | 891.470 |
| Población 2018 | 78.413 | 4.219.021 | 924.697 |
| Población 2019 | 79.060 | 4.276.160 | 941.739 |
| Población 2020 | 79.693 | 4.332.693 | 958.984 |

Fuente: INVEMAR. 2022. Programa de Geociencias Marinas y Costeras.

Línea de investigación: Geología Marina y Costera - GMC. Santa Marta D.T.C.H, Colombia.
DANE Censo 2005 y proyección 2016-2020.

Lo anterior contrarrestado con la Proporción de Costa que presenta Erosión Costera (indicador PECC)⁴⁴,

Según el Censo de 2005, la zona insular cuenta con una población de alrededor de 70,000 habitantes, mientras que en el Caribe hay 3,482,000 habitantes y en el Pacífico 731,384, cifras que han ido en aumento según datos del periodo 2016-2020.

La erosión amenaza la estabilidad o el desarrollo de las comunidades costeras. Esta población incluye una alta presencia de comunidades negras, raizales e indígenas, que actualmente denuncian problemas de sobrepoblación debido a la migración de otras regiones y países vecinos, lo que genera una mayor demanda de recursos y a pesar de la ejecución de algunos proyectos que las involucran (en áreas protegidas dirigidos a la conservación de manglares y el ecoturismo y que se encuentran definidas 2 iniciativas (17 y 18) en el P MEC que las incluyen), éstas comunidades no desempeñan ningún rol en el Plan Maestro de Erosión Costera, a pesar de ser las principales afectadas por los impactos de este fenómeno, exacerbados por el cambio climático. Esta desconexión entre las iniciativas en curso y la planificación del plan maestro limita la capacidad de las

⁴⁴ INVEMAR. 2022. Programa de Geociencias Marinas y Costeras. Línea de investigación: Geología Marina y Costera - GMC. Santa Marta D.T.C.H, Colombia. (Consulta: [Proporción de Costa que presenta Erosión | OOEI - Índice de Erosión Costera en Colombia \(IECC\) \(arcgis.com\)](#)). Representa la proporción de la línea de costa en erosión. La unidad de medida es en porcentaje. Se expresa en valores de 0 a 1.

comunidades para participar activamente en la búsqueda de soluciones efectivas y sostenibles a los desafíos que enfrentan.

Lo anterior llevó a la Contraloría General de la República (CGR) a indagar cómo algunas comunidades están enfrentando la problemática de la erosión costera, estableciendo el siguiente hallazgo:

Hallazgo 10. Educación ambiental y comunidades en una coalición de voluntades intersectoriales (Iniciativas 17 y 18 del PMEC) (Minambiente)

Criterios

Bajo la premisa del principio de la Agenda 2030 de “No dejar a nadie atrás” en las acciones de adaptación frente a la erosión costera en Colombia, esto implica asegurar que todas las comunidades afectadas, especialmente las más vulnerables, sean incluidas, empoderadas y beneficiadas equitativamente en los esfuerzos de mitigación y adaptación.

Adicionalmente, existen varias políticas y programas que se alinean con este principio en el contexto de la adaptación al cambio climático, como son:

- El Plan Maestro de Erosión Costera en Colombia, diseñado para brindar herramientas a las instituciones gubernamentales y a los actores con injerencia en temas marino-costeros para que se adopten las medidas necesarias para resolver estos problemas. Dicho Plan pretende incluir una visión holística sobre las dificultades de la erosión costera y la importancia de la participación de los agentes institucionales a nivel local, regional y nacional, con el objetivo de definir la responsabilidad de cada uno en la prevención, mitigación y control de la erosión costera en el marco de una adecuada gobernanza y específicamente las iniciativas 17 y 18 tratan los aspectos sociales.
- El Programa Nacional para la Prevención, Mitigación y Control de la Erosión Costera: el cual parte de una política integrada para la gestión de zonas marinas y costeras, busca asegurar la seguridad habitacional y el bienestar de las poblaciones asentadas en estas zonas.
- Estrategia 2050: Incluye la mitigación de la erosión costera como prioridad, asegurando que las comunidades costeras no queden atrás en los esfuerzos de adaptación al cambio climático.

Condición

Al examinar los resultados y avances de las iniciativas 17 y 18 relacionadas con aspectos sociales, en el marco del PMEC, se estableció que se están implementando por medio de la ejecución del proyecto “Adaptación basada en los ecosistemas para la protección contra la erosión costera en un clima cambiante”, cuyos aportes sin duda involucran la participación de las comunidades, sin embargo, en zonas como San Andrés y Chocó, las acciones y logros se desarrollan en el marco del cumplimiento de las funciones y competencias asignadas a las autoridades territoriales y regionales, es decir, que no constituyen una prioridad en el marco de la gobernanza defendida desde el Plan Maestro de Erosión Costera.

De otra parte, se indagó a través de un cuestionario electrónico a algunas comunidades de la zona Caribe, sobre la participación de las comunidades en la gestión institucional para enfrentar este fenómeno y comprender desde el control fiscal los desafíos frente a los efectos negativos de esta problemática, obteniendo la respuesta de 11 comunidades (entre asociaciones y particulares) con los siguientes resultados:

| Pregunta | | |
|---|-----------|-----------|
| ¿Qué actividades económicas, desarrollan en su Región? | | |
| • Turismo | 8 | |
| • Pesca | 8 | |
| • Construcción | 0 | |
| • Otras | 6 | |
| | Si | No |
| ¿La erosión costera ha afectado la prestación de los servicios públicos (¿Agua, alcantarillado, energía, gas domiciliario, basuras, entre otros)? | 6 | 5 |
| ¿Debido a la pérdida de tierra en la zona, ha sido necesario realizar tala para establecer espacios para constituir nuevas viviendas.? | 7 | 4 |
| ¿La erosión costera ha afectado el sustento familiar como la pesca, agricultura de la zona? | 10 | 1 |
| ¿La educación se ha visto afectada (infraestructura, rutas de acceso, frecuencia de las clases, ¿entre otros) a medida que el riesgo crece en relación con la erosión costera? | 8 | 3 |
| ¿Han participado en proyectos de sensibilización sobre la erosión costera? | 5 | 6 |
| MABE - Medidas de Adaptación basadas en ecosistemas " "MABE 1 y MABE 2" "Reforestación. En. El. Ecosistema. Manglar. El. Flujo. y Reflujo. de. Aguas y aumentar el mangle. Hemos participado en convenios entre la INVEMAR y la CVS. | | |
| ¿Conoce proyectos para adaptarse a los cambios que produce la erosión costera y proteger las infraestructuras y servicios públicos? | 3 | 8 |
| MABE 1" "Siembra de árboles en nuestro entorno" "El Distrito de Santa Marta está adelantando la construcción de espolones en las costas de la ciudad específicamente en el sector de Playa Salguero." | | |
| El agua dulce, ha reducido su calidad, o no está disponible para el uso comunitario, ¿por los efectos de la erosión costera? | 6 | 5 |

| | | |
|---|----|---|
| ¿El turismo se ha venido afectando debido a la pérdida de playa por la erosión costera? | 10 | 1 |
| La cantidad y calidad de recursos naturales disponibles (¿manglares, humedales, flora, fauna, en esta zona se han reducido como consecuencia de la erosión costera? | 11 | 0 |
| ¿Sabe que es el Plan Maestro de Erosión Costera - PMEC? | 2 | 9 |
| ¿Ha participado en procesos de educación sobre el manejo de la erosión Costera? | 5 | 6 |
| <p>Recomendaciones de los encuestados:</p> <p>“ ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se destinen recursos a largo plazo para poder tener un verdadero proyecto que permita visualizar los resultados de mitigación o control del fenómeno de erosión costera. • Seguir estudiando el territorio y entender de la metodología de los procesos naturales los cambios a futuro y como se puede intervenir para actuar.” • siembra de árboles para la playa y la mangla regué. • La solución está en obras duras en combinación con obras blandas. • "Mayor socialización de los proyectos en los diversos grupos sociales." • Que la institucionalidad pública se apropie de esta situación ya que muchos que están sufriendo el problema a esta hora ya no tiene siquiera una vivienda. • Mayor atención de las autoridades ambientales en su función de vigilancia y control (Proyecto Paradise Bahía Rada, en el cual en menos de 2 años talaron más de 3 km de manglares). • Más estudios sobre el impacto en las corrientes marinas. • Formar a las comunidades para que generen menos impacto. • Sensibilizar a las comunidades para que se vean como parte de la solución. • Intervenir el control de la presión marina sobre las costas interviniendo la regeneración de las puntas. Reubicando viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo. • Hacer más restauración y que dejen de talar los árboles. Colocar barreras de contención y de la mano con restauración y las organizaciones centradas en las orillas costeras para que cuide nuestro ambiente y tengamos más sentido de pertenencia por nuestros ríos y mares. • Debemos unirnos en ideas para generar un plan contra la erosión que sea eficaz <p>”</p> | | |

Fuente: Cuestionario electrónico elaborado por CGR- DDSVCA.

En general, los resultados muestran que la erosión costera ha afectado significativamente actividades económicas como la pesca y el turismo, así como la prestación de servicios públicos y la calidad del agua dulce y a pesar de la existencia de proyectos de sensibilización y adaptación, la participación comunitaria es limitada, pues solo el 45% ha participado en proyectos de sensibilización y el solo el 18% conoce el Plan Maestro de Erosión Costera.

Las recomendaciones de la comunidad están orientadas a destinar recursos a largo plazo, estudiar el territorio, reforestar áreas de playa afectadas, y combinar obras duras y blandas para mitigar la erosión.

La labor de socialización y participación a las comunidades gira en torno a la realización de talleres y proyectos ejecutados en el marco de los PRAE, que, si bien son importantes, no son suficientes por sí solos, pues según el 72% (8/11) de los encuestados manifestó no conocer ni ser partícipes de proyectos con iniciativas de adaptación y mitigar de los efectos de la erosión costera.

Estas situaciones subrayan la importancia de un enfoque holístico y equitativo en la gestión de la erosión costera. La participación no es inclusiva, pues en un

alto porcentaje de los encuestados (9 de 11, o sea, el 81 %) desconocen lo que un P MEC, instrumento estratégico para implementar acciones tendientes a enfrentar la erosión costera.

En este contexto, a pesar de los esfuerzos realizados, la baja participación comunitaria y el desconocimiento generalizado sobre el Plan Maestro de Erosión Costera (P MEC) reflejan una desconexión significativa entre las iniciativas de adaptación y las comunidades afectadas. Esta desconexión impide que las soluciones sean verdaderamente integrales y sostenibles, ya que no se están considerando ni aprovechando adecuadamente las perspectivas y necesidades de todos los miembros de la comunidad.

Causa

La falta de integración y coordinación efectiva entre los esfuerzos locales y las políticas nacionales está impidiendo una respuesta adecuada y sostenible a los problemas causados por la erosión costera, afectando tanto la economía local como el medio ambiente.

De otra parte, la falta de mecanismos efectivos de comunicación y educación en el marco del P MEC, sin una difusión adecuada de información y sin estrategias educativas inclusivas, las comunidades no pueden participar plenamente ni comprender la importancia de los proyectos de adaptación, lo que limita la eficacia de las soluciones implementadas.

Efecto

Las soluciones implementadas no logran abordar de manera efectiva las necesidades y vulnerabilidades de las comunidades más afectadas. Esto perpetúa la desigualdad y deja a las poblaciones más vulnerables sin el apoyo necesario para adaptarse y mitigar los efectos de la erosión costera.

Respuesta de la Entidad

Ante esta situación el Minambiente mediante comunicación con radicado No. 22002024E2034356 del 4 de septiembre de 2024, señala:

“...La erosión costera se ha acelerado a partir de los años 70-80, cuando se disparó el crecimiento de las ciudades costeras, así como aquellas ubicadas al interior del país. El mayor crecimiento se ha dado sobre el Caribe con mayores impactos sobre sus zonas costeras, a diferencia de la costa Pacífica colombiana, que aún conservan zonas, ecosistemas en buen estado y servicios ecosistémicos de protección en funcionamiento.”

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la mayor afectación se encuentra para la línea de costa del Caribe Continental, el Minambiente ha enfocado prioritariamente sus esfuerzos para estas zonas con mayores afectaciones. El gobierno nacional desde los diferentes sectores ha realizado intervenciones, especialmente en donde la infraestructura ha tenido mayor afectación, principalmente asociada al transporte y turismo, desde Minambiente en la recuperación de los servicios ecosistémicos, se han adelantado proyectos de Medidas de Adaptación Basadas en Ecosistemas - MABE, como bien lo menciona la Contraloría General, donde se ha dado inicio al trabajo de educación ambiental y a la participación de las comunidades en los proyectos que se han ejecutado y donde la priorización de las comunidades en restauración de manglares ha sido tenidos en cuenta con enfoque de género y de derechos que han sido fundamentales para el éxito de estos proyectos.

Adicionalmente es importante resaltar, que en la estrategia de gobernanza del PMEC articulado al sistema nacional de gestión del riesgo, las acciones de prevención deben realizarse desde lo local, como es el caso para el Pacífico, donde si bien, hay afectaciones de erosión en sus costas, estas pueden todavía trabajarse desde lo local con enfoque de prevención y en este caso, el trabajo de las entidades como son las Corporaciones Autónomas Regionales es fundamental, como bien lo menciona la Contraloría y se viene realizando.

Los proyectos con algunas intervenciones que se han realizado para las zonas insulares, principalmente para las Islas de San Andrés y Providencia, han sido gestionados por la Gobernación de SAI con recursos principalmente de Regalías, por lo que los procesos con comunidades han sido liderados principalmente desde la Gobernación, atendiendo a lo establecido para las intervenciones en territorios de minorías Raizales.”

Análisis de respuesta

El análisis de la respuesta de la Contraloría General de la República (CGR) revela una serie de consideraciones críticas sobre la gestión de la erosión costera en Colombia. Aunque se reconoce que la erosión ha aumentado desde los años 70-80 debido al crecimiento urbano, especialmente en la costa Caribe, la CGR enfatiza la importancia de las intervenciones del gobierno y el Ministerio de Ambiente, que han priorizado proyectos de adaptación basados en ecosistemas y la participación comunitaria. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, se desconoce a nivel regional el alcance de las iniciativas de orden social, por lo que es evidente la desconexión entre la implementación de éstas y la planificación del Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC), lo que limita la eficacia de las acciones y la inclusión de las comunidades afectadas.

De otra parte, aunque el Minambiente, señala en su respuesta que las acciones de prevención deben ser locales, el enfoque en la infraestructura y la recuperación de servicios ecosistémicos puede no ser suficiente para abordar la

complejidad del problema, especialmente en un contexto de creciente migración y demanda de recursos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida el hallazgo administrativo identificado para que sea incluido en el plan de mejoramiento de la Entidad.

3. CONCLUSIONES

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República de Colombia considera que las iniciativas desarrolladas en el Plan Maestro de Erosión Costera (2018–2023) no han operado de conformidad con los principios evaluados de economía, eficacia y eficiencia. En dicho sentido, fueron configurados 10 hallazgos administrativos.

Estos hallazgos resaltan aspectos críticos para que se logre el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente en el PMEC de 2017, destacando la necesidad de una coordinación efectiva para asegurar el trabajo conjunto de todas las entidades involucradas, la actualización formal del Plan y un sistema de priorización de acciones que asigne recursos a las áreas más afectadas, articulando estos esfuerzos desde lo local y lo regional.

En dicho sentido, las acciones emprendidas en el marco del PMEC de 2017 para la gestión de la erosión costera en Colombia se han visto comprometidas por la falta de una coordinación integral y continua entre las diversas entidades involucradas. A pesar de los esfuerzos realizados, como la generación de documentación técnica y la capacitación a comunidades, estas iniciativas no han logrado articularse adecuadamente con los estudios y programas existentes. En consecuencia, se limita un análisis completo del sistema natural asociado a las costas, dificultando la toma de decisiones ante la alta incertidumbre sobre el comportamiento de los sistemas ecológicos y sociales. Por ello, se recomienda establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional que garantice la articulación efectiva de las iniciativas y estudios existentes, así como implementar un sistema de seguimiento claro que defina competencias y responsabilidades entre las entidades, lo que permitirá mejorar la gestión de la erosión costera y facilitará una toma de decisiones informada.

De manera similar, la gobernanza en la gestión de la erosión costera en Colombia enfrenta serios desafíos, pues a pesar de presentarse a lo largo de las costas Caribe, Pacífico e insulares del país, la implementación de acciones ha sido limitada. Si bien el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) de 2017 se ha integrado en el Plan Nacional de Desarrollo, la fragmentación de información y la falta de controles adecuados han obstaculizado una respuesta coordinada y efectiva ante esta problemática. La delegación del liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hacia entidades como la UNGRD ha desviado el enfoque hacia un manejo de riesgos, en lugar de abordar la erosión costera como un desafío estructural. Además, la escasez de recursos y la insuficiente participación comunitaria limitan aún más las iniciativas implementadas, lo que subraya la necesidad urgente de mejorar la coordinación interinstitucional y establecer mecanismos claros para la asignación de recursos.

Al respecto, el análisis de la gestión de la erosión costera en Colombia pone de manifiesto la necesidad urgente de incluir a las comunidades afectadas en el

proceso de toma de decisiones y en la implementación de proyectos. La falta de materialización de un enfoque integral que articule las acciones a nivel local y regional impide abordar adecuadamente la complejidad del problema, especialmente en un contexto marcado por el crecimiento urbano y la migración. En dicho sentido, para lograr una gestión efectiva, es crucial que se fortalezcan los mecanismos de inclusión y participación comunitaria, garantizando que las voces y necesidades de las poblaciones locales sean consideradas en la planificación y ejecución de intervenciones frente a la erosión costera.

4. ANEXOS

Este documento se complementa con anexos relacionados con la gestión de la auditoría, que incluyen:

- **Marco normativo y legal de la auditoría:** Se detalla el conjunto de leyes y regulaciones que rigen las actividades de auditoría en el contexto específico.
- **Cronograma de actividades:** Un plan que establece las principales actividades a realizar durante el proceso de auditoría, asegurando un seguimiento adecuado.
- **Antecedentes normativos:** Información sobre las normativas previas que han influido en la práctica actual de la auditoría.
- **Herramientas y mecanismos de gestión:** Recursos y métodos utilizados para llevar a cabo la auditoría de manera efectiva.
- **Plan Maestro de erosión costera y puntos críticos:** Estrategias específicas para abordar problemas relacionados con la erosión costera.
- **Mesa Técnica Nacional de Erosión Costera:** Un organismo que coordina esfuerzos y estrategias a nivel nacional para mitigar los efectos de la erosión costera.
- **Matriz de actores:** Identificación de los diferentes actores involucrados en el proceso a nivel nacional y territorial.